

**EVALUACIJA REZULTATA PROGRAMA REVITALIZACIJA
ZAJEDNICA DEMOKRATSKIM DELOVANJEM (CRDA),
PROGRAMA REFORME LOKALNE SAMOUPRAVE U SRBIJI
(SLGRP), I PROJEKTA ZA RAZVOJ PREDUZETNIŠTVA U
SRBIJI (SEDP)**

Podneto:
USAID-u

Pripremili:
The Mitchell Group

2. jun 2008

Table of Contents

KRATAK PREGLED.....	1
E.1 UVOD.....	1
E.2 METODOLOGIJA I OBLAST DELOVANJA	1
EKONOMSKI REZULTATI	1
UČEŠĆE GRAĐANA.....	2
E.3 NALAZI.....	2
E.4 MONITORING I EVALUACIJA.....	7
E.5 MEĐUPROGRAMSKE SINERGIJE.....	7
E.6 NAUČENE LEKCIJE	7
1. CILJ PROCENE	1
2. PREGLED PROGRAMA	2
2.1 Koncept i strategija implementacije programa CRDA	3
2.2 Koncept i strategija implementacije programa SLGRP	4
2.3 Koncept i strategija implementacije programa SEDP	4
3. PRISTUP I METODOLOGIJA	6
4. EKONOMSKI REZULTATI I UČEŠĆE GRAĐANA - NALAZI	8
4.1 Ekonomski rezultati	8
4.1.1 Nalazi	8
4.1.2 Efekti promene iz CRDA u CRDA-E	14
4.1.3 Modeli za budući ekonomski rast	16
4.2 Uspesi i problemi	18
4.2.1 Ekonomski Grantovi neprofitnim organizacijama nisu uvek bili uspešni	18
4.2.2 Pomoć programa SEDP je imala najslabije rezultate kada je bila povremena	19
4.2.3 Faktori koji koče rast i održivost MSP u Srbiji.....	19
4.3 Uticaj grantova na zapošljavanje	23
4.3.1 Proces dodele grantova	23
4.3.2 Rezultati uskladištanja.....	24
4.3.3 Efikasnost mehanizma grantova	24
4.4 Ključne prepreke u realizaciji projekata ekonomskog razvoja u Srbiji	24
4.4.1 Vlada i državna regulativa	24
4.4.2 Pravosudni sistem	26
4.4.3 Nedostatak mreže za podršku malom preduzetništvu.....	27
4.4.4 Ograničene mogućnosti za finansiranje MSP	27
4.4.5 Veštine poslovnog upravljanja.....	28
4.4.6 Nefleksibilno tržište rada	29
4.4.7 Nekonkurentnost srpskih firmi na svetskom tržištu.....	29
4.5 Doprinos programa CRDA/SLGRP učešću građana	31
4.5.1 Doprinos programa CRDA učešću građana.....	31
4.5.2 Doprinos programa SLGP učešću građana	36
4.5.3 Predložene dodatne aktivnosti	42
4.5.4 Monitoring i evaluacija	42
5. NALAZI ZA DODATNE OBLASTI INTERESOVANJA	44
5.1 Monitoring i evaluacija	44

5.1.1	Pregled i kritika monitoringa pokazatelja učinka za programe CRDA, SEDP i SLGRP	44
5.1.2	Ocena učinka Web-PRS-a.....	47
5.1.3	Preporuke za buduće aktivnosti monitoringa i evaluacije	47
5.2	Međuprogramske sinergije.....	Error! Bookmark not defined.
5.3	Naučene lekcije i preporuke.....	51
5.3.1	Interno restrukturiranje za veću konkurentnost	51
5.3.2	Poboljšane veštine upravljanja.....	51
5.3.3	Inovativni metodi finansiranja	51
5.3.4	Pristup izvoznim tržištima	51
5.3.5	Uspostavljanje veza sa strateškim partnerima	52
5.3.6	Poboljšanje poslovnog upravljanja u srpskim MSP.....	52

KRATAK PREGLED

E.1 Uvod

Posle 2000-te godine, Američka agencija za međunarodni razvoj (USAID) želela je da promoviše građansko učešće u demokratskim procesima i oživi ekonomiju Srbije posle dužeg perioda ratova, ekonomskih teškoća i međunarodne izolacije. Tri programa su bila najznačajnija za postizanje ovog cilja:

- Program Revitalizacija zajednica demokratskim delovanjem (CRDA), vredan 200 miliona dolara, koji je delovao na nivou zajednica kako bi poboljšao lokalne uslove za život i pokrenuo ekonomiju kroz grantove za poboljšanje infrastrukture i razvoj malog preduzetništva, grantove koje su verifikovali i odobravali saveti građana (CDCs), tela osnovana i razvijana u okviru programa, a u saradnji sa lokalnim izabranim zvaničnicima;
- Program reforme lokalne samouprave u Srbiji (SLGRP), vredan 30 miliona dolara, koji je radio sa opštinama—naročito sa onim koje su bile godinama kažnjavane od strane centralne vlasti zbog svog protivljenja politici Miloševićevog režima –kako bi se obnovilo poverenje u lokalnu upravu, poboljšalo pružanje usluga i povećala finansijska transparentnost; i
- Projekat razvoja preduzetništva u Srbiji (SEDP), vredan 14 miliona dolara, usmeren na konkretnе, ciljane pod-sektore kako bi se povećala zaposlenost, prodaja i izvoz.

E.2 Metodologija i oblast delovanja

Prošle godine USAID je odlučio da oceni ukupne rezultate ova tri programa, koja su se odvijala manje-više istovremeno, od 2001. do 2007. godine. Smernice su pripremljene u periodu oktobar-novembar i identifikovan je tim koji je krenuo sa radom početkom 2008. godine. Pažnja je usmerena na četiri glavna pitanja koja se odnose na ekonomske rezultate i na jedno pitanje koje se tiče učešća građana, i to:

Ekonomski rezultati

1. Šta podaci o učinku i terenski rad govore o okolnostima pod kojima lokalni ekonomske i/ili sektorski projekti imaju najbolje šanse da budu najefektivniji u postizanju ekonomskega rezultata?
2. Koja su najveća ostvarenja na jednoj, i promašaji na drugoj strani, na osnovu projektnih podataka o učinku i terenskog rada?
3. Kojim mehanizmima podele grantova može pouzdano da se pripisu najveće zasluge da su doveli do stvaranja novih radnih mesta?
4. Na onovu ove ocene, koje su glavne prepreke u primeni projekata ekonomskega razvoja u Srbiji?

Učešće građana

5. U kojoj su meri programi CRDA/SLGRP doprineli revitalizaciji zajednica u Srbiji?

Smernice su takođe od tima zahtevale da (a) identifikuje naučene lekcije, (b) označi međuprogramske sinergije, i (c) proceni u kojoj su meri sistemi za monitoring i evaluaciju programa bili efektivni po pitanju donošenja odluka. Tim je sastavljen od sledećih pojedinaca:

- Allen LeBel, Vodja tima
- Clinton Doggett, Specijalista za demokratiju i upravu
- Demir Yener, Specijalista za mala i srednja preduzeća
- Tom Easterling, Specijalista za agrobiznis
- Brian Scholl, Specijalista za monitoring i evaluaciju

Nakon što je pred put pregledao projektnu dokumentaciju, koju je na CD-ROM-u obezbedila misija, tim se skupio u Beogradu i počeo terenski rad 20. januara 2008. godine. Izuzev pregleda i analize osnovne projektne dokumentacije, metodologija se u principu sastojala od direktnih intervjua sa projektnim interesnim grupama, uključujući tu članove saveta građana, vlasnike malih i srednjih preduzeća, lidera nevladinih organizacija i opštinske zvaničnike. Da bi precizno i dosledno izmerili sve aspekte učešća građana, pored intervjua korišćeni su i pisani upitnici, jedan za građane, a jedan za opštinske zvaničnike.

Tokom perioda od četiri nedelje, tim je obišao 39 opština u severnim, južnim, jugoistočnim, zapadnim, i centralnim regionima Srbije i obavio oko 175 intervju sa više od 500 pojedinaca. Posle timske prezentacije prvih nalaza USAID-u 20. februara, tim je napustio Srbiju 21. februara 2008. godine.

E.3 Nalazi

Tim je utvrdio da je program CRDA bio izuzetno uspešan u revitalizaciji zajednica i stvaranju trenutnih i oiplljivih ekonomskih mogućnosti na najnižem nivou. Rezultat je bio jak ekonomski podsticaj i obnovljeno poverenje u lokalnu samoupravu. Korisnici ne samo da su poboljšali svoj životni standard, već su i njihovi stavovi o Sjedinjenim Američkim Državama postali pozitivniji. Uspeh je bio definisan povećanjem izvoza i stvaranjem održivih stalnih radnih mesta. Stvaranje novih radnih mesta je beleženo kao procenjena vrednost, na osnovu izvoza.

Slično tome, pomoć koja je pružena kroz program SLGRP umnogome je ojačala kapacitete onih opština koje su učestvovale u programu da pružaju usluge na efikasan i transparentan način. Gradovi kojima je rukovodila opozicija, od kojih većina nije dobijala ništa pod Miloševićevim režimom, naročito su imali koristi od ovog programa, kao i njihovi građani. Program SEDP je imao nekih uspeha u povećanju izvoza voća i u organizovanju usluga kliničkog istraživanja za međunarodne farmaceutske kompanije, kao i kod jačanja domaćeg turizma u Srbiji. Međutim, ovaj program je možda propustio mogućnost za sinergiju sa programom CRDA na projektima ekonomskog razvoja. Rad sa programom CRDA na analizi i svesnom popunjavanju praznina u lancu vrednosti, na primer, možda je mogao da proizvede bolje rezultate.

Kad su u pitanju *ekonomski rezultati*, tim je utvrdio da:

- Program CRDA je proizveo direktnu i trenutnu korist za lokalne zajednice, delimično kroz uklanjanje infrastrukturnih problema, a delimično kroz podsticajne grantove malim firmama i organizaciju zadruga i asocijacije. Poljoprivredni projekti su izgleda imali najbolje rezultate, ne samo zbog stvaranja novih radnih mesta, već i zbog toga što su poljoprivrednici uvideli korist u svom organizovanju u zadruge, što je ideja koja je došla na loš glas još u socijalizmu. Program CRDA je brzo radio, a njegov izbor projekata je savršeno odgovarao postkonfliktnoj situaciji u kojoj se Srbija našla.
- Program SEDP je uglavnom radio na nivou pod-sektora, pa je njegove rezultate na nivou pojedinačne firme mnogo teže utvrditi, izuzev u specifičnim, izolovanim slučajevima. Određene firme, naročito u agrobiznis sektoru, otvorile su više novih radnih mesta i probile su se na nova izvozna tržišta uz pomoć ovog programa, ali, uopšteno uzevši, tim za procenu nije mogao tačno da označi doprinos programa SEDP razvoju. Često su kompanije bile usmeravane i pokazivalo im se kako da predstave svoje proizvode na sajmovima, ali je izostala veća post-sajamska podrška da bi se osiguralo da oni zaista i izvezu svoje proizvode. Verovatno je najveća korist za kompanije iz ciljanih industrijskih pod-sektora u okviru SEDP programa bila ta što su dobile informacije i što su im predstavljene mogućnosti u pogledu svetskih tržišta i tehnologija, van granica bivše Jugoslavije. Stvarni ekonomski rezultati posredovanja programa SEDP u potpunosti su zavisili od sposobnosti i želje kompanija da primene te informacije na sopstveno poslovanje (slučajevi 30 i 31).
- Doprinos programa SLGRP ekonomskom razvoju nije bio ni trenutan ni direktni, ali je ipak bio značajan. Često radeći u tandemu sa programom CRDA – na primer, na projektima uspostavljanja / unapređenog poslovanja – ovaj program je pomogao da se stvari podsticajno ekonomsko okruženje u gradovima gde je delovao. Program SLGRP je takođe pomogao opštinama da povećaju transparentnost lokalnih budžetskih procesa, i na taj način pomogao da se poboljša poslovna klima.

Kad je u pitanju *učešće građana*, tim je utvrdio da je program CRDA otvorio oči mnogim ljudima ka mogućnosti ličnog delovanja u zajednici, i zaključio da će ovo ostati kao manje ili više trajan rezultat. Projektne interesne grupe bile su pozitivne po pitanju razvoja učešća građana u Srbiji, a tim za procenu je primetio da što je manji projekat i što je manja zajednica, to je veći stepen direktnog učešća i inputa građana. Program SLGRP je takođe mnogo doprineo povećanom učešću građana kroz instituciju otvorenih budžetskih rasprava i kroz osnivanje modernih, uslužno-orientisanih opštinskih uslužnih centara u velikom broju gradova. Podaci prikupljeni u intervjuima licem u lice sa projektnim interesnim grupama otkrili su značajni raskorak u percepciji između građana i opštinskih zvaničnika po pitanju koliko je zapravo aktuelni sistem transparentan i u potpunosti parcipatoran.

Sledi pregled odgovora na pet glavnih pitanja koja su bila navedena u smernicama za ovu procenu.

Pitanje 1: Šta podaci o učinku i terenski rad govore o okolnostima pod kojim lokalni ekonomski i/ili sektorski projekti imaju najbolje šanse da budu najefektivniji u postizanju ekonomskog rezultata?

- ✓ Da bi došlo do ekonomskog razvoja, potrebna je jaka preduzetnička klasa. U svim regionima Srbije tim je uvideo potrebu za mentorstvom u biznisu i podrškom po pitanju efektivnije prakse u oblasti proizvodnje, marketinga i menadžmenta koja vodi ka većoj konkurentnosti.
- ✓ Firme se u današnjem svetu ne mogu takmičiti bez pristupa tehnologiji i informacijama. Mnoge srpske firme, a naročito iz oblasti agrobiznisa, nisu konkurentne zato što koriste zastarelu proizvodnu opremu i praksu, imaju neproduktivne rase životinja i sorte biljaka, a nedostaju im i informacije o tržištima i marketingu. Tim je zaključio da, u nekim slučajevima, strateška partnerstva sa stranim kompanijama bi bio dobar način da se prevaziđe ovaj problem.
- ✓ Poslovna mreža za podršku je neophodna. Tim je otkrio da je u Srbiji broj poslovnih asocijacija koje stvarno pružaju usluge svojim članovima vrlo mali, dok kod organizacija na nacionalnom nivou postoji tendencija da se ispolitizuju i budu neefektivne kao pružaoci usluga firmama.
- ✓ Finansiranje mora da bude dostupno, sa tržišta kapitala, a i iz bankarskog sektora. Konstantno smo bili u prilici da primetimo da je u Srbiji tržište kapitala vrlo malo i da krediti nisu lako dostupni malim firmama.
- ✓ Vladina politika, praksa i propisi moraju da podrže ekonomski razvoj. Percepcija preduzetnika i biznismena u svim regionima koje smo obišli je da je vlast – naročito centralna – neprijateljski nastrojena. Vlast se posmatra kao deo problema, a ne kao deo rešenja. Ne postoji očekivanje da će vladina tela obezbediti podršku ekonomskom razvoju i razvoju biznisa u Srbiji, osim kroz ciljane subvencije.

Pitanje 2: Koja su najveća ostvarenja na jednoj, i promašaji na drugoj strani, na osnovu projektnih podataka o učinku i terenskog rada?

- ✓ Pristup programa CRDA da deluje na najnižem nivou pomogla je proizvođačima iz asocijacija da počnu od nule, stvarajući osećaj zajedništva i solidarnosti na kojem počivaju demokratske odgovornosti građana. Pojedinci su uzeli sopstvenu sudbinu u svoje ruke.
- ✓ Grantovi su ohrabrili korisnike, naročito na mikro nivou, da odrede potrebne lične i fizičke resurse i veličinu tržišta za svoje proizvode. Proces prijavljivanja je ljudima pomogao da sistematično procene da li će moći da zarade novac u svom novom poslu. Ovi faktori su odigrali glavnu ulogu u oslobođanju preduzetničkog potencijala. Ekonomski grantovi neprofitnim organizacijama su često bili manje uspešni (slučaj 26).
- ✓ Poljoprivredne zadruge ne samo što su pomogle ruralnim proizvođačima da se transformišu od toga da su isključivo orijentisani na svoje neposredno tržišno okruženje, već su im takođe pomogli da povećaju svoje prisustvo na tržištu sa proizvodima sa dodatnom vrednošću. Njihovi prihodi su se značajno uvećali, što je takođe pomoglo da se promeni njihova percepcija zadrugarstva kao oblika organizovanja koji je dugo bio diskreditovan.

- ✓ Izgradnja ili renoviranje ekonomске infrastrukture je bio daleko najvažniji doprinos programa CRDA, a odmah iza toga dolaze veći grantovi koji su omogućili stvaranje novih radnih mesta. Grantovi poljoprivrednim zadrugama su proizveli najtrajnije ekonomске rezultate na sve zajednice gde su realizovani. Uticaj mehanizma grantova na mikro preduzeća bio je vrlo pozitivan, ali je imao relativno slabije rezultate po pitanju stvaranja novih radnih mesta.
- ✓ Program SEDP je pomogao da se institucionalizuje izgradnja kapaciteta i razvoj veština kroz pomoć fakultetima za primenjenu umetnost, arhitekturu i informacionu tehnologiju. Program je takođe pomogao osnivanje Asocijacije profesionalaca za klinička istraživanja.
- ✓ Program SEDP je pomogao nekim malim i srednjim preduzećima da se probiju na izvozna tržišta, ali nije bio tako uspešan u tekstilnoj industriji kao što je bio u industriji prehrambene ambalaže, na primer. Pomoć koju je ovaj program pružao u oblasti strategije pomogla je Agenciji za promociju uvoza-izvoza Srbije (SIEPA) da poboljša pružanje svojih usluga.
- ✓ Aktivnosti sa najvećim učinkom na programu SEDP bile su promocija izvoza proizvoda sa većom dodatom vrednošću u prehrambenom sektoru, formiranje Asocijacije profesionalaca za klinička istraživanja, saradnje sa agencijom SIEPA i programi obuke na akademskim institucijama. Rezultati su često bili slabi tamo gde je pomoć obezbeđivana samo povremeno.

Pitanje 3: Kojim mehanizmima podele grantova može pouzdano da se pripisu najveće zasluge da su doveli do stvaranja novih radnih mesta?

- ✓ Veći grantovi su stvorili značajno više novih radnih mesta od malih grantova.
- ✓ Procena primalaca grantova kroz proces konkurentne selekcije obezbedila je bolje ekonomске rezultate.
- ✓ Prilagođavanje veličine grantova mogućnostima primalaca da otvaraju nova radna mesta, uključujući tu i grantove za manjine, bilo je vrlo efektivno po pitanju zapošljavanja ljudi.
- ✓ Usklađivanje aktivnosti stvaranja novih radnih mesta sa Nacionalnom službom za zapošljavanje Srbije je poboljšalo rezultate (slučaj 35).

Pitanje 4: Na onovu ove ocene, koje su glavne prepreke u primeni projekata ekonomskog razvoja u Srbiji?

- ✓ Lokalnim upravama nedostaju zakonska ovlašćenja da stimulišu razvoj biznisa.
- ✓ Strukturne karakteristike finansijskog sistema koče kreditiranje malih i srednjih preduzeća.
- ✓ Srpske firme, uključujući i one iz oblasti agrobizinisa, uopšteno govoreći nisu konkurentne van granica bivše Jugoslavije.

Pitanje 5: U kojoj su meri programi CRDA/SLGRP doprineli revitalizaciji zajednica u Srbiji?

- ✓ Aktivnosti na mobilizaciji zajednica bile su revolucionarno i pokretačko iskustvo za većinu korisnika programa CRDA. To je najverovatnije dovelo do permanentnog pomaka.
- ✓ Program CRDA je pomogao da se kvalitet života fizički poboljša u opština gde je program bio aktivan, poboljšanjem infrastrukture, ali i višim nivoom učešća građana.
- ✓ Što je manji bio projekat, to je bio viši nivo direktnog učešća građana.
- ✓ Građani u regionima gde je delovao program CRDA su zadovoljniji uslugama koje im pružaju opštinske valstvi.
- ✓ Program SLGRP je bio efektivan i u pomoći opština da poboljšaju pružanje osnovnih usluga, ali i u pokretanju pitanja decentralizacije kroz politički dijalog i zakonsku reformu.
- ✓ Postoji značajna razlika u percepciji između građana i opštinskih zvaničnika na temu da li su lokalni sistemi uprave dovoljno transparentni i parcipatorni.

Sekundarni ciljevi ove procene bili su ispitivanje da li su sistemi monitoringa i evaluacije bili efektivni, identifikacija međaprogramske sinergije i definisanje naučenih lekcija sa ovih programa koje će pomoći definisanje USAID-ovih programa ekonomskog razvoja sledeće generacije. Pregled nalaza do kojih se došlo u vezi sa ovim temama je dat u nastavku.

E.4 Monitoring i Evaluacija

- ✓ Ogroman posao u oblasti monitoringa i evaluacije koji je održan na nivou misije i organizacija koje su sprovidile program proizveo je izvanrednu količinu informacija i podataka.
- ✓ Većina indikatora je bila dobro odabrana, međutim neki su bili široko postavljeni, pa stoga i nejasni za svrhu evaluacije.
- ✓ Metodologije za procenjivanje programske rezultata (korisnici, nova radna mesta) bile su pogodne za dobijanje iskrivljenog prikaza.
- ✓ Odabir, integracija i upravljanje indikatorima možda su mogli da budu poboljšani angažovanjem treće strane da pomogne u njihovom definisanju.
- ✓ Web-PRS sistem bio je veliki korak napred i dobro je služio kao sistem za praćenje, ali nikad se nije razvio u alat za evaluaciju.

Dodatna detaljnija istraživanja bi ojačala evaluacionu efektivnost Web-PRS sistema.

E.5 Međuprogramske Sinergije

- ✓ Programi CRDA, SEDP i SLGRP su svi pomogli da se poboljša okruženje povoljno za ekonomski razvoj.
- ✓ Programi CRDA i SLGRP su delovali zajedno kako bi izgradili čvrstu vezu između građana i lokalne uprave.
- ✓ Veća saradnja između programa CRDA i SEDP mogla je možda da donese bolje rezultate.

E.6 Naučene lekcije

- ✓ Brzi, opipljivi, korisni projekti su efektivan alat za povećanje učešća i svesti građana.
- ✓ Grantovi imaju najviše ekonomskih rezultata tamo gde su orjentisani na otvaranje novih radnih mesta, kada se mogu kopirati u drugim sektorima, kada su blagovremeni, pravedni i hitno potrebni.
- ✓ Programi na sektorskem nivou su najefektivniji kada su tržišno orjentisani, usko fokusirani, povezani sa izvoznom prodajom, relevantni za mala i srednja preduzeća i kada grade održive sisteme za obuku, istraživanje i edukaciju.
- ✓ Da bi se maksimalizovali ekonomski rezultati, grantovi treba da budu usmereni ka profitnim, a ne ka neprofitnim organizacijama.
- ✓ Razvoj malih i srednjih preduzeća je važna komponenta razvoja ekonomije posle sankcija.
- ✓ Grantovi za neprofitne organizacije koji su specijalno napravljeni za projekat, uopšteno govoreći, nisu održivi, ali mogu da stvore klimu dobre volje.

Da sumiramo, kombinovana zaostavština programa CRDA, SLRGD i SEDP je značajna i može se posmatrati na različitim nivoima:

- ✓ Osnovna infrastruktura koja je urađena u okviru programa CRDA bila je važan doprinos oživelom ekonomskom razvoju na lokalnom nivou i čini se da se dobro održava.
- ✓ Program CRDA je takođe stvorio na hiljade novih radnih mesta. Firme nastavljaju da zapošljavaju više radnika nego što su to radile pre dobijanja USAID-ove pomoći.
- ✓ Program CRDA je promenio stavove ljudi otkrivajući im moć mobilizacije zajednice, kao i moć organizovanog i sistematskog dijaloga orjentisanog na rešavanje problema sa lokalnom samoupravom. Program SLGRP je ostavio opštinske zvaničnike sa mnogo konstruktivnijim stavom po pitanju pružanja usluga građanima i uvažavanja mišljenja građana kad se radi o odlukama koje se tiču raspodele sredstava. A program SEDP je ulio poverenje firmama u odabranim sektorima da se mogu probiti na nova izvozna tržišta.

- ✓ Sva tri projekta su uvela nove veštine, sisteme i procedure koje se i danas primenjuju. Osnovne procedure i strategije koje su saveti građana koristili su još uvek u svežem sećanju građana, pa nevladine organizacije koje su proizašle iz saveta nastavljaju da upotrebljavaju ove veštine konkurišući za grantove kod svojih opština i drugih donatora. Sistemi i procedure uspostavljeni za opštinsko upravljanje—budžetiranje, strateško planiranje, poboljšanja u pružanju usluga—ne samo da se još uvek primenjuju, već su podignuti i na viši nivo u okviru projekata druge generacije.
- ✓ Najvažnije institucionalne zaostavštine tri programa su (a) lokalni ekonomski razvoj (LED) i povoljno okruženje za ekonomski razvoj (EEE), odbori osnovani u različitim opštinama od strane programa SLGRP i aktivnosti koje se nastavljaju i (b) Asocijacija profesionalaca za klinička istraživanja, korak napred koji se smatra najvažnijim u naporima Srbije da postane bitan faktor u međunarodnoj farmaceutskoj industriji.
- ✓ Program SEDP je izgleda bio uspešan u stvaranju dugoročnih poslovnih veza između firmi u određenim sektorima—prerada voća, na primer—i preookeanskih izvoznih tržišta.
- ✓ Projekti su takođe stvorili značajan pomak u stvaranju dobre volje posle perioda neprijateljskog stava ljudi prema Sjedinjenim Američkim Državama, koji je rezultat NATO bombardovanja iz 1999. godine.

1. CILJ PROCENE

Osnovni cilj ove procene je bio da se USAID-u/Srbija pruži objektivna spoljna procena ekonomskih rezultata ova tri programa tako da se njihovi rezultati mogu primeniti na USAID-ove programe ekonomskog razvoja sledeće generacije. Ova tri programa su:

- Revitalizacija zajednica demokratskim delovanjem (CRDA);
- Program reforme lokalne samouprave u Srbiji (SLGRP); i
- Projekat za razvoj preduzetništva u Srbiji (SEDP).

Konkretno, procena je bila tako definisana da se pozabavi ekonomskim rezultatima i uticajem na učešće građana. Pored toga, drugi cilj je bio da se identifikuju naučene lekcije, međuprogramske sinergije, i da se proceni u kojoj su meri sistemi za monitoring i evaluaciju programa bili efektivni po pitanju donošenja odluka.

Ovaj izveštaj predstavlja rezultate četvoromesečne procene i daje povratne informacije USAID-u/Srbija po pitanju njenih nalaza. Deo 2, Pregled programa, sadrži pregled svakog od projekata. Deo 3, Pristup i Metodologija, opisuje procese koje je tim koristio kako bi sproveo procenu. Deo 4, Nalazi procene, predstavlja rezultate procene i organizovan je prema glavnim pitanjima procene, uključujući:

1. Šta podaci o učinku i terenski rad govore o okolnostima pod kojima lokalni ekonomski i/ili sektorski projekti imaju najbolje šanse da budu najefektivniji u postizanju ekonomskog rezultata?
2. Koja su najveća ostvarenja na jednoj, i promašaji na drugoj strani, na osnovu projektnih podataka o učinku i terenskog rada?
3. Kojim mehanizmima podele grantova može pouzdano da se pripisu najveće zasluge da su doveli do stvaranja novih radnih mesta?
4. Na onovu ove ocene, koje su glavne prepreke u primeni projekata ekonomskog razvoja u Srbiji?
5. U kojoj su meri programi CRDA/SLGRP doprineli revitalizaciji zajednica u Srbiji?

Deo 5 sadrži nalaze koji se odnose na druge ciljeve procene, uključujući:

- Naučene lekcije;
- Međuprogramske sinergije; i
- U kojoj su meri sistemi za monitoring i evaluaciju programa bili efektivni po pitanju donošenja odluka.

Detaljni opis programa, studije slučaja, rezultati istraživanja, bibliografija, kontakti i detaljni podaci o proceni su predstavljeni u Aneksima 1 do 9.

2. PREGLED PROGRAMA

USAID je stvorio programe CRDA i SLGRP 2000. godine kako rešavao probleme građana, vlade i privrede na nacionalnom nivou i to:

- Neodlučna i podeljena vladajuća koalicija;
- Ekonomski pad uzrokovani sve slabijim socijalističkim privrednim sistemom i gubitak oko 35,000 radnih mesta u fabrikama zbog NATO bombardovanja; i
- Nestrpljivi građani sa nerealnim očekivanjima usmerenim prema državi.

USAID je pokrenuo SEDP 2003. godine sa osnovnim ciljem da poveže srpska mala i srednja preduzeća sa tržištima, povećavajući konkurentnost ciljanih sektora i, donekle, kompanija.

Definišući ove programe, morala su se uzeti u obzir i politička ograničenja, kao što je Lautenbergov Amandman¹ i Certifikacija.² Pored toga, USAID-ova programska rešenja morala su da funkcionišu u okviru jedinstvenih okolnosti u kojima je bila SRJ, a to su atmosfera dugogodišnjih sankcija i regionalnih razlika između dve republike u SRJ i srpske pokrajine Kosovo. Druga ograničenja su uključivala i stalni nedostatak saradnje i iskrene opredeljenosti Vlade Srbije za primenu Dejtonskog sporazuma – što je preduslov za uspostavljanje demokratskog društva i slobodne tržišne ekonomije. Kao rezultat toga, USAID-ovi programi su morali biti tako definisani da budu trenutni, sveobuhvatni, fleksibilni i pokretani od strane lokalne zajednice.

USAID je primenio svoj “recept” u okviru tri programa. Program Revitalizacija zajednica demokratskim delovanjem (CRDA) je funkcionisao od jula 2001. do jula 2007. godine. Program reforme lokalne samouprave u Srbiji (SLGRP) delovao je tokom perioda septembar 2001 – 2006. godine. Projekat za razvoj preduzetništva u Srbiji (SEDP) radio je od 1. jula 2003. do 30. juna 2007. godine.

Programi CRDA i SLGRP imali su jednu misiju, da premoste jaz u odnosima između građanskih organizacija i lokalne samouprave na seoskom, gradskom i opštinskom nivou. Program SLGRP je takođe pomogao kod definisanja pravnih propisa, kao što je zakon koji se bavi podelom prihoda između države i lokalnih samouprava. Projekat SEDP je imao nezavisnu ekonomsku misiju – stratešku stimulaciju onih ekonomskih sektora u srpskoj privredi koji imaju više potencijala od drugih.

Delovi koji slede opisuju svaki od programa, kako su bili zamišljeni i koje su im bile strategije implementacije.

¹ Lautenbergov Amandman na Zakon o inostranoj pomoći iz 1998. godine ograničava bilateralnu pomoć i “spoljni zid” sankcija koje su nametnule SAD i koje ograničavaju Srbiji pristup ekonomskoj pomoći međunarodne zajednice. “Spoljni zid” sankcija je sprečio tradicionalnu savetodavnu i tehničku pomoć kod reformi sistema, kao i potencijalno velike transfere kapitala za te reforme od Svetske banke.

² Američka administrativna sertifikacija koja potvrđuje da se Srbija pridržava američkog Zakona o saradnji sa Tribunalom za međunarodne ratne zločine je preduslov za američku pomoć Srbiji. Povremeni prekidi ove sertifikacije tokom perioda između 2000 – 2006. godine prekidali su i USAID-ov rad na ovim programima.

2.1 Koncept i strategija implementacije programa CRDA

Program CRDA “imao je za cilj promociju učešća građana u i između zajednica kako bi se identifikovale i zadovoljile najvažnije potrebe ekonomske i društvene revitalizacije života u zajednici”.³ Sa budžetom od 200 miliona dolara, program CRDA je sprovodio projekte u 111 opština koje su se sastojale od 613 zajednica. Izabrano je pet organizacija - implementacionih partnera, koji su dobili svoje “Zone odgovornosti,” to jest geografski određene oblasti zemlje u kojima su bili isključivo odgovorni za sprovođenje aktivnosti na programu CRDA.

Implementacioni partneri su bili u obavezi da sprovode projekte u sledećim definisanim “ključnim oblastima” (a) učešće građana (\$20,563,000), (b) stvaranje dohotka (\$18,414,296), (c) infrastruktura (44,487,099), (d) zaštita životne sredine (\$8,697,337), kao i ad hoc programi u vrednosti od \$5,123,005 a to su bili programi reproduktivnog zdravlja i programi za izbeglice/interno raseljene osobe (IDP), i za to su imali budžet od oko 42 miliona dolara.

Implementacioni partneri su imali diskreciono pravo da po svom nahođenju organizuju lokalne zajednice na nivou građana kako bi se sprovele aktivnosti na programu CRDA. Ti koncepti su se razvijali i menjali u periodu između 2001 – 2004. godine, ali je osnovni pristup bio da zajednice naprave listu prioritetnih projekata za implementaciju koristeći zajednička sredstva programa CRDA, lokalne zajednice i lokalne samouprave. Uglavnom se to učešće građana ogledalo kroz rad Saveta građana (CDC), koje su CRDA implementacioni partneri pomogli da se osnuju. Grantovi programa CRDA za javnu infrastrukturu, razvoj preduzetništva i malih i srednjih preduzeća (SME) služili su kao katalizatori ovim Savetima građana. Čim su Saveti građana bili osnovani u svojim zajednicama, osoblje programa CRDA je edukovalo članove kako da identifikuju projekte, odrede prioritete, naprave plan i predlože projekte za finansiranje na bazi podele troškova sa građanima, lokalnim samoupravama, a ponekad i sa Vladom Srbije.

Projekti su bili u oblastima rehabilitacije lokalne infrastrukture, stvaranja novih radnih mesta, podrške malim preduzetnicima kroz grantove za pokretanje biznisa u iznosu od \$200 – \$500, omladinskog preduzetništva, izgrađivanja kapaciteta i umrežavanje zadruga i asocijacija, ciljne pomoći izbeglicama i internu raseljenim licima, rešavanja problema reproduktivnog zdravlja i nasilja u porodici i uopšteno kod uravnoteženja resursa kroz javno-privatno partnerstvo.

U avgustu 2005. godine, program CRDA je postao CRDA-E i njegov osnovni cilj se pomerio sa učešća građana na skoro isključivo ekonomski razvoj. U svetu te promene, implementacioni partneri su opredelili između 75 i 90 odsto svojih resursa za ekonomski razvoj. U okviru programa CRDA-E, organizacije koje su ga sprovodile bile su u obavezi da izveštavaju o napredovanju u oblasti razvoja poljoprivrednog sektora, razvoja sektora turizma, razvoja malih i srednjih preduzeća, ekonomskog okruženja, trgovine, promocije i pristupa tržištima, kao i o specijalnim inicijativama koje nisu u vezi sa ekonomskim razvojem. USAID je stvorio novu ključnu oblast rada, “Ekonomski razvoj”, kako bi stimulisao razvoj biznisa i otvaranje novih radnih mesta. Program CRDE-E je dobio \$26,648,155 ili 48 odsto od \$55 miliona koji su bili izdvojeni za ovu oblast.

³ Kooperativni ugovor za program CRDA, broj 169-A-00-01-00124-00, Dodatak II, Opis Programa, str. 9.

2.2 Koncept i strategija implementacije programa SLGRP

Program SLGRP je upotrebio više različitih inovativnih tehnika kako bi pomogao velikom broju opština da poboljšaju pružanje usluga, efikasnost i transparentnost kroz bolje sisteme finansijskog upravljanja i javnih nabavki, kompjuterizaciju, osnivanje modernih uslužnih centara za građane koji su orijentisani na klijente i pokretanje javnih budžetskih rasprava na kojima su obični građani mogli iskažu svoje mišljenje po pitanju lokalnih prioriteta koje treba finansirati. Kako bi se izmerili rezultati i pratilo napredovanje, program SLGRP je razvio Indeks opštinskih kapaciteta (MCI) sa konkretnim indikatorima koji pokazuju progres u pet ključnih oblasti -- finansijsko upravljanje, opštinski sistemi, komunalna preduzeća, transparentnost i pružanje usluga građanima. Program SLGRP je takođe delovao na zakonodavnem nivou kako bi ubrzao proces donošenja novih zakona koji se tiču decentralizacije fiskalne i funkcionalne vlasti sa centralnog na opštinski nivo.

Program SLGRP je bio koncipiran da revitalizuje upravljanje zajednicom unutar samog srpskog društva kako bi se ponovo uspostavile jaka tradicija lokalne samouprave. Program je funkcionišao u 83 srpske opštine, uključujući i Grad Beograd i 12 od njegovih 17 opština.⁴ Ne računajući opštine koje su deo Grada Beograda – gde program CRDA nije sproveden, program SLGRP je funkcionišao u 70 opština zajedno sa programom CRDA. Lokalnim samoupravama je program obezbedio obuku, tehničku pomoć i hardver. Cilj programa je bio da se poboljša opštinsko upravljanje i kapaciteti, finansijsko upravljanje, javne nabavke, učešće građana, upravljanje komunalnim preduzećima i informacione tehnologije. Program SLGRP je takođe delovao na nacionalnom nivou kako bi podržao institucionalni razvoj nacionalne asocijacije opština, tj. Stalne konferencije gradova i opština (SCTM), i kako bi podržao reformu sistema, konkretno zakona koji se tiču decentralizacije vlasti. Program je sprovodila organizacija DAI, a budžet mu je bio \$30 miliona za pet godina koliko je trajao. Indikatori uspeha programa SLGRP indicators su: (1) Opštine koju su na programu sprovode godišnje budžetske rasprave koje uzimaju u obzir predloge građana prilikom procesa planiranja, (2) opštine koje su na programu imaju transparentne sisteme finansijskog upravljanja što se meri objavljinjem godišnjeg pregleda trošenja budžeta i (3) napredak po pitanju Indeksa opštinskih kapaciteta.

2.3 Koncept i strategija implementacije programa SEDP

Program SEDP je isključivo bio usresređen na ekonomski razvoj Srbije. Projekat u vrednosti 14.04 miliona dolara sprovodila je američka konsultantska kompanija, Booz Allen Hamilton (BAH). Originalno je bilo predviđeno da ovaj program traje od 1. jula 2003. godine do 30. juna 2006. godina, ali je kasnije produžen za još jednu godinu, do 30. juna 2007. godine. Ideja za program SEDP je bila začeta i razvijena na osnovu Strateškog cilja 1.3 strategije Misije USAID-a koja je bila na snazi u to vreme: "Ubrzan razvoj i rast privatnih preduzeća u konkurentnoj sredini". Opšti cilj programa je bio da poveća konkurenčnost srpskih malih i srednjih preduzeća. Njegovi glavni ciljevi su bili ekonomski razvoj i podrška preduzećima. Program SEDP je radio na poboljšanju sposobnosti srpskih kompanija da dobiju pristup i da prodaju na međunarodnom tržištu. Pristup programa SEDP je bio da se pomogne čitavim privrednim granama da se preorijentišu sa proizvodnje niže vrednosti na tržišta više vrednosti. Program je bio usmeren na povećanje konkurenčnosti u šest sektora, što se merilo povećanjem zapošljavanja, izvoza i prodaje. Tih šest sektora su bili voće i voćni sokovi, odeća, farmaceutska istraživanja,

⁴ DAI, Završni izveštaj programa SLGRP, Novembar 2006. godine, str. ix

informacione i komunikacione tehnologije, turizam i proizvodi od drveta i nameštaj. Međutim, od drveta i nameštaja se odustalo zbog neadekvatnog interesovanja.

Program SEDP se bavio ekonomskim razvojem na sektorskom nivou. On je pomogao kompanijama da poboljšaju svoje proizvode i ambalažu kako bi bili po ukusu tržišta više vrednosti. Uopšteno govoreći, programska strategija koja se zasnivala na potražnji bila je usmerena na proizvode, tržišta, komunikacije, reformu regulative i razvoj nastavnih programa na fakultetima i univerzitetima. Od početnih aktivnosti na stvaranju Nacionalnog saveta za konkurentnost se odustalo zbog političkog nejedinstva posle izbora 2004. godine. Od strategije razvoja preduzeća u okviru klastera se takođe odustalo zbog dugotrajnog nepoverenja koje poslovna udruženja, koja obuhvataju više opština, imaju prema državi. Ključni indikatori učinka su bili (1) izvoz na nacionalnom, sektorskom pod-sektorskom nivou, (2) otvorena nova radna mesta (3) prodaja. Program SEDP, koga je sprovela kompanija Booz Allen and Hamilton, imao je ukupan budžet od 14,036,572 dolara tokom njegovog četvorogodišnjeg postojanja.

3. PRISTUP I METODOLOGIJA

Evaluacioni tim se podelio na tri grupe po osnovu tri zasebne, ali međusobno povezane vrste istraživanja. Tim I, koga su činili Clinton Doggett, stručnjak za pitanja demokratskog razvoja i uprave i vođa tima Allen LeBel, bio je usmeren an učešće građana u okviru programa CRDA i SLGRP, dok je tim II (Demir Yener, stručnjak za MSP i Tom Easterling, stručnjak za agrobiznis) ispitao ekonomski rezultate programe CRDA, SEDP, i, u manjoj meri, SLGRP. Brian Scholl, stručnjak za monitoring i evaluaciju, ostao je u Beogradu kako bi ispitao sisteme za prikupljanje podataka, pregledao zakonodavna postignuća programa i kako bi u realnom vremenu obezbedio potrebne informacije timovima na terenu.

Tim za procenu je primenio kombinaciju pregledanja dokumentacije, terenskih poseta i intervjuja sa interesnim grupama na programima CRDA i SLGRP. Informacije koje su prikupljene intervjujima na temu učešća građana su obogaćene i osnažene upotrebotim upitnika koji su napravljeni specijalno za ovu procenu, po jedan za svakog građanina pojedinačno, a jedan za opštinske zvaničnike.

- Pojedinačni građani su intervjuisani sa željom da se procene rezultati u oblastima, osposobljavanja građana, poboljšanja kvaliteta života ljudi, boljih veza sa lokalnom samoupravom i održivosti. Ispitanici su bili bivši članovi Saveta građana (od kojih su neki osnovali različite NVO); direktori javnih ustanova kao što su škole, zdravstveni centri i domovi kulture koji su imali koristi od grantova programa CRDA; i individualni vlasnici firmi koji su od programa dobili grantove za početak sopstvenog posla ili neke druge grantova za razvoj preduzetništva. Koliko je bilo intervjuisanih osoba i da li su svi oni bili ispitani? Šta je sa pojedinačnim pitanjima koja su ostala bez odgovora?
- Intervjui sa opštinskim zvaničnicima su bili usmereni na pitanje u kojoj meri su i koji sistemi bili u funkciji da bi se ostvarila povećana transparentnost, poboljšano pružanje usluga i aktivno podsticanje učešća građana. Intervjuisane osobe su bile gradonačelnici, zamenici gradonačelnika, načelnici uprava za finansije/ekonomsko planiranje i drugo osoblje.

Tim se u Beogradu sastao sa zvaničnicima USAID-a i organizacijama za konsalting 21. i 22. janura kako bi uradio pripremnu studiju koja se odnosi na ovu procenu, pre odpočinjanja intervjuja na terenu. Intervjui na terenu su počeli 23. januara i trajali su do 18. februara. Terenski intervjui su vođeni sa građanima, članovima saveta građana, predstavnicima vlasti i vlasnicima firmi koji su dobili pomoć nekog od ova tri programa.

USAID je timu obezedio kontakt liste za programe CRDA, SLGRP i SEDP širom Srbije, izuzev Kosova. Intervjui sa osobama sa kontakt liste zavisili su od njihove geografske blizine u odnosu na donekle fleksibilan plan putovanja tima i od tajminga njihovog slobodnog vremena. Violeta Jovanović je timu bukvalno zakazala sve sastanke, skoro u realnom vremenu, to jest dan ili dva unapred, šaljući timu rasporede intervjuja svakodnevno e-mailom. Svaki član tima je na terenu prešao preko 4,000 kilometra kako bi obavio ove intervjuje.

Cilj je bio da se obavi 10 intervjuja dnevno. Svakog dana, dva člana tima su obavljala pet intervjuja na temu učešća građana, a druga dva člana tima su odradivala pet intervjuja na temu MSP i poljoprivrede. Povratne informacije tima koje su nalagale promenu plana održavanja

intervjua bile su minimalne, izuzev u slučajevima gde je dolazilo do nesporazuma po pitanju rasporeda sastanaka. Članovi tima su naišli i na osobe koje nisu adekvatno odgovarale na sva pitanja u nekim intervjuima koji se odnose na program SEDP. To neadekvatno odgovaranje je bilo u formi da intervjuisane osobe nisu prepoznavali/cenili pomoć koju su dobili od programa SEDP.

Tim je obavio 175 intervju u 30 opština u Srbiji. Procena nije obuhvatila Kosovo. Presek kontaktiranih osoba sa kontakt liste koji su intervjuisani i njihova pripadnost programskoj grupaciji je dat u Tabeli 3-1.

Program	Broj lica koji su vodila intervju	Broj intervjuisanih osoba
ACDI/VOCA	15	45
ADF	37	111
CHF	21	63
CHF korisnici grantova	3	9
IRD	27	81
MC	24	72
SEDP	27	81
Beograd\1	<u>21</u>	<u>63</u>
	175	525
Izvor: Arhiva tima za procenu		
1/Intervju za programe CRDA, SLGRP i SEDP		

Tabela 3-1: Intervjui tima za procenu po svakom programu

Ova tabela pokazuje raspodelu intervjuja prema implementacionim partnerima programa CRDA i SEDP. Intervjui za program SLGRP su se uglavnom poklapali sa svim navedenim osim sa intervjuima koji se odnose na program SEDP. Sasatanci u Beogradu nisu kategorizovani prema implementacionom partneru, budući da su oni bili usmereni na programska pitanja koja se odnose na sve programe.

Tabela 3-1 pokazuje da je bilo ukupno 525 intervjuisanih osoba. Ovo je prosek od oko tri intervjuisane osobe po sastanku. Dešavalo se i da se šest i više osoba okupi na intervjuima, naročito u opštinskoj upravi ili odeljenju za lokalni ekonomski razvoj. Vođeni su precizni zapisnici kad su u pitanju osobe koje su bile planirane i najbitnije za zvaničan intervju, ali često ne i za druge prisutne osobe zbog dugačkih diskusija koje su trajale i po završetku sastanaka.

4. EKONOMSKI REZULTATI I UČEŠĆE GRADANA - NALAZI

4.1 Ekonomski rezultati

Ovaj deo izveštaja prikazuje ocenu ekonomskih rezultata programa CRDA, SLGRP i SEDP. Iako veoma različiti u svojim pristupima, sva tri programa su doprinela ekonomskom razvoju Srbije. Program CRDA je počeo tako što je primarni akcenat stavio na razvoj zajednice demokratskim delovanjem, dok je ekonomski razvoj tu igrao sekundarnu ulogu. Međutim, posle tri godine fokus programa se promenio i ekonomski razvoj je dobio najveći značaj od svih oblasti. Program SLGRP je pre svega predstavljao inicijativu da se ojača opštinska vlast u Srbiji, ali je takođe delovao i na poboljšanju uslova za razvoj biznisa u okviru svoje sfere uticaja. Program SEDP je bio isključivo posvećen ekonomskom razvoju.

Indikatori koji su korišćeni za monitoring ekonomskih rezultata tri projekta prikazani su u Tabeli 4-1. Ovi indikatori pokazuju željene ekonomске rezultate projekata.

SLGRP	SEDP	CRDA
Program SLGRP nije imao ekonomske indikatore	1. Izvoz (US\$) 2. Otvorena nova radna mesta – stalni poslovi sa punim radnim vremenom Napomena – stvorena nova radna mesta je izračunata vrednost, na osnovu izvoza	1. Otvorena nova radna mesta – računa se kao osoba-mesec 2. Ostvaren dodatni prihod (US\$) 3. Povećana poljoprivredna prodaja (US\$) 4. CRDA-E: Nova radna mesta – stalni poslovi sa punim radnim vremenom

Izvor: Završni projektni izveštaji programa SLGRA, SEDP i CRDA podneti USAID-u

Tabela 4-1: Ekonomski indikatori programa SLGRP, SEDP i CRDA

4.1.1 Nalazi

Uticaj programa CRDA na preduzetnički i ekonomski razvoj u Srbiji je bio značajan i pozitivan tokom trajanja čitavog programa. Kombinacija mikro-grantova, grantova za razvoj biznisa, tehnička pomoć i ekonomski infrastrukturni projekti imali su značajan uticaj u opštinama gde se program sprovodio i to na sledeći način:

- Ekonomski infrastrukturni projekti pomogli su da se reše problemi sa električnom energijom, vodom i putevima koji su ograničavali poslovne aktivnosti i ekonomski razvoj (slučajevi 9 i 18).
- Veliki broj projekata iz oblasti ekonomskog razvoja u svakom regionu odnosio se na poljoprivredne i agrobiznis projekte. Projekti iz ovog pod-sektora davali su najbolje ekonomski rezultate u odnosu na potrošeni novac. (slučajevi 6, 7m i 31). Iako brojke koje bi potvrdile ovaj nalaz nisu dostupne niti na nivou firmi, niti na nivou pojedinaca, pa čak ni na nivou projekta, na osnovu poseta i razgovora tima sa korisnicima programa CRDA na terenu, jasno je da je ovaj nalaz u potpunosti validan. Glavni razlog za to je odloženi efekat agrobiznis projekta na druge aktere širom lanca vrednosti. Na primer, kada su prerađivači mleka i mesa dobili sredstva da povećaju svoju proizvodnju (slučajevi 6 i 7), njihov godišnji

obrt se povećao oko sedam puta. Pored toga, ovi agrobiznisi poboljšali su svoju ponudu što je dovelo do značajne ekonomске koristi za stotine malih dobavljača na tržištu svežeg mleka, stoke i preživara. Uslužne industrijske grane su takođe imale koristi, kao što su isporučiocи stočne hrane, ambalaže i prevoznici. Kao rezultat toga, finansijska i/ili tehnička pomoć proizvela je prateću korist i za lokalnu zajednicu. U poređenju s tim, sekundarni efekat CRDA pomoći proizvodnoj firmi, kao što je mašinska obrada ili proizvođač šporeta, bio je mnogo manji nego kod agrobiznisa. Kod ovih firmi, sekundarni efekat na druge firme i na lokalnu zajednicu bio je ograničen.

- Efekat projekata ekonomskog razvoja bio je direktni i neposredan – na primer, mašina instalirana u proizvodnom pogonu nekog MSP mogla je skoro trenutno da učetvorostruči proizvodnju što je dovodilo do većeg prihoda od prodaje (slučajevi 1, 2, 11, 16 i 22).
- Podrška programa CRDA razvoju zadruga – npr. osnivanje i organizacija poslovnih zadruga bio je vitalni deo projekata u ruralnim zajednicama. Šta više, korisnici su napomenuli da su tehnička pomoć i obuka koje je program CRDA obezbedio, bile isto tako važne kao i sredstva koja su oni dobijali za objekte i opremu koja im je omogućavala da započnu posao (slučajevi 13, 14, 17, 19 i 21).

Opšti stav brojnih korisnika programa CRDA koje je tim intervjuisao tokom evaluacije bio je da su tehnička pomoć i obuka doveli do pozitivnih ekonomskih rezultata, naročito ona edukacija koja se odnosila na osnivanje i razvoj zadruga. Većina ovih zadruga koje je tim intervjuisao smatrala je da je korist od tehničke pomoći i obuke bila podjednako važna kao ona od sredstava granta. Iako brojčani podaci nisu dostupni⁵ da potkrepe ovo uverenje koje deli značajan broj korisnika programa CRDA koji su intervjuisani, to je potpuno logičan zaključak. Pre programa CRDA, uzimajući u obzir jugoslovensku socijalističku prošlost, reč “zadruga” je imala potpuno negativnu konotaciju budući da su mali poljoprivredni proizvođači na proizvodne zadruge gledali kao na eksplorator. Prvi zadatak programa CRDA bio je da ubede male individualne poljoprivredne proizvođače kakvu korist mogu da imaju od članstva u marketing zadrugama koje pružaju dragocene usluge svojim članovima. Posle ovoga su usledile obuke na temu osnivanja i upravljanja zadrugama i tehnička pomoć sa ciljem podrške razvoju zadruga. Zahvaljujući uspešnom osnivanju i jačanju zadruga, pojedinačni članovi su imali koristi od zajedničkih marketinških aktivnosti, zajedničke prodaje poljoprivrednih proizvoda, kao i od finansijske pomoći od strane državnih institucija, kao što je Ministarstvo poljoprivrede, što se desilo u mnogo slučajeva. To su razlozi zbog kojih su korisnici smatrali da je vrednost tehničke pomoći i obuke jednaka vrednosti grantova koje su dobili.

- Korisnici su imali jednostavan proizvodno-marketinški lanac. U skoro svim slučajevima, tržišta su im bila lako dostupna za articke koji su proizvodili, bilo da su to lokalna tržišta, bilo

⁵Ni izveštaji o implementaciji projekata, niti sistem projektnog monitoringa i evaluacije programa CRDA ne daju podatke koji bi se mogli upotrebiti da se dođe do odnosa između troškova i dobiti koji je rezultat projektnih aktivnosti kod individualnih korisnika projekta (pojedinci, kompanije ili zadruge); niti su dostupni podaci kako bi se uradila komparativna analiza ekonomski dobiti koja je rezultat odnosa grantova i tehničke pomoći i obuka pojedinačnim korisnicima.

da su negde u SRJ. Opšte uzevši, marketing nije predstavljao ograničavajući faktor (slučajevi 6, 7 i 17).

- Grupe za samo-pomoć, kao što su granske asocijacije ili asocijacije proizvođača, mogu da daju značajan doprinos ekonomskom razvoju određenog pod-sektora. Ove organizacije imaju efikasne načine za slanje informacija, prenos tehnologije i pružanje tehničke pomoći većem broju korisnika. Po završetku projekta, ove grupacije mogu da pružaju trajnu podršku firmama u okviru njihovog pod-sektora, kako bi im pomogle da obezbede održivost. Prema tome, mobilizacija ovih grupa još više daju na značaju rezultatima programa CRDA (slučajevi 12, 18, 20, 21 & 35).
- Ustanovilo se da je pristup lanca vrednosti, koji je primenila organizacija Mercy Corps, bio najefektivniji pristup za rad u oblasti ekonomskog razvoja u okviru programa CRDA-E. Mercy Corps je prvo analizirao ekonomski potencijal različitih pod-sektora u regionu gde je delovao, pa je onda izabrao dva pod-sektora koji najviše obećavaju: voće i proizvodnja i prerada mleka. Onda je definisao sveobuhvatan program u kome su svi elementi projekta, uključujući grantove za razvoj biznisa, tehničku pomoć i obuku, delovali zajedno, međusobno se dopunjavajući, i tako davali podršku razvoju ovih ciljnih pod-sektora. Dalje, organizacija Mercy Corps je pomogla i ojačala poljoprivredne preradivače značajnim grantovima za razvoj biznisa, koji su im omogućili da postanu značajna snaga u okviru svoje poljoprivredne grane, kao i da postanu pouzdano tržište za poljoprivredne artikle koje proizvode mali poljoprivredni proizvođači. Na kraju, organizacija Mercy corps je delovala i na nivou pojedinačnih farmi kako bi pomogla malim poljoprivrednim proizvođačima da poboljšaju produktivnost i proizvodnju na farmi, kao i kvalitet proizvoda, dok istovremeno rade na stvaranju poljoprivrednih asocijacija koje su sposobne da kontinualno pružaju pomoć svojim članovima. Ovakav pristup organizacije Mercy Corps implementaciji projekata bio je jedinstven, a njena strategija primene ovog pristupa bila je sveobuhvatna i veoma efektivna. U poređenju sa ovim, pristupi koje su primenile druge partnerske organizacije, kad je u pitanju ekonomski razvoj, bili su značajno ograničeni u rasponu delovanja u odnosu na pristup organizacije Mercy Corps. Na primer, organizacije ACDI/VOCA i ADF davale su grantove za razvoj biznisa samo zadugama, a ne i privatnim MSP. Organizacija CHF je uglavno davala male grantove malim preduzećima, dok je organizacija Mercy Corps podržavala relativno velika, kao i mala preduzeća. Šta više, sa izuzetkom Mercy Corps, sve partnerske organizacije bile su usmerene na konkretnе delove lanca vrednosti, umesto da su delovale na čitavom lancu vrednosti kako bi rešili probleme i uklonili proizvodna i marketinška ograničenja u poljoprivredi.

Poređenje ukupno prijavljenih povećanja prodaje poljoprivrednih proizvoda tokom celog trajanja programa CRDA koje je prikazano u sledećoj tabeli podržava ovaj zaključak.

Ekonomski rezultati čitavog programa CRDA-E po partnerskoj organizaciji						
Partnerska organizacija	ACDI/ VOCA	ADF	CHF	IRD	Mercy Corps	Ukupno
Povećanje prodaje poljoprivrednih proizvoda (US\$ 000)	6,973	16,449	2,827	8,694	29,253	64,196
Izvor: Sistem projektnog izveštavanja (PRS) website http://www.sada.usaid.org.yu/						

Tabela 4-2: Ekonomski rezultati čitavog programa CRDA-E po partnerskoj organizaciji

- Veći projekti sa samo nekoliko korisnika imaju značajno bolje ukupne rezultate od malih projekata koji pokrivaju veliki broj korisnika. Primer koji ilustruje ovaj zaključak je poređenje između pristupa programa SEDP koji je podrazumevao tehničku pomoć na nivou firme u sektoru proizvođača odeće i pristupa koji je primenila EBRD u okviru programa Turn-Around Management (TAM)⁶. Program SEDP je pokrio veliki broj kompanija, ali im je pružio ograničenu pomoć, dok je pristup EBRD-a podrazumevao veću pomoć za manje korisnika. Kod pritupa EBRD-a došlo je do značajnog pomaka kod korisnika, zato što im je program pomogao da fundamentalno poboljšaju svoje firme.
- Ponuda usluga CRDA programa je bila vrlo prikladna za depresivno ekonomsko i političko okruženje posle sankcija koje je postojalo u Srbiji 2001. godine.

Po mišljenju tima za ocenu, doprinos programa SEDP ekonomskom razvoju Srbije bio značajno manji od doprinosa koji je dao program CRDA, i to iz sledećih razloga:⁶

- Program SEDP je, uopšteno gledano, sarađivao sa uslužnim organizacijama u okviru širokih privrednih pod-sektora (npr. SIEPA; Ministarstvo poljoprivrede) kako bi uklonio ograničenja, kao i sa grupacijama preduzeća kako bi ih povezao sa stranim tržištima. Budući da je program SEDP radio na nivou iznad pojedinačnih kompanija, trebalo je više vremena samim kompanijama da uvide bilo kakvu korist od SEDP projekata – a ekonomski dohodak nacije direktno zavisi od rada kompanija, a ne od uslužnih institucija u okviru njihovog industrijskog pod-sektora (slučaj 4).
- Projekti SEDP-a na nivou firmi su bili relativno ograničeni. Na primer, program SEDP je pomogao nekoliko kompanija da dobiju HACCP sertifikaciju, što je neophodan, mada ne i dovoljan uslov za pokretanje izvoza, i može, a i ne mora da kao rezultat ima povećane poslovne aktivnosti (slučajevi 5, 24, 30 i 31).
- Grantovi su igrali manju ulogu u promociji ekonomskog razvoja u okviru programa SEDP, za razliku od programa CRDA. Budući da u ugovorima programa SEDP nije bilo jasnog opredeljenja da se korisnicima obezbedi trenutna korist, rezultati ovih grantova su bili relativno mali. Prvo, veličina cele te komponente grantova u okviru programa SEDP bila je ograničena, u poređenju sa programom CRDA. Drugo, ti grantovi su obično korišćeni za marketing i promotivne materijale, kao i za događaje koji su za cilj imali izvozna tržišta, što u mnogim slučajevima nisje dalo rezultate u vidu trenutne koristi za korisnike.
- Projekti programa SEDP su bili opšte uzevši ograničeni u svom obimu, a nisu bili ni održivi. Na primer, kompanije su se edukovale kako da prikažu svoje proizvode na sajmu, ali

⁶ Na osnovu povratnih informacija koje je tim dobio pošto je podnreo izveštaj o proceni, USAID/Srbija ne podržava davanje sveobuhvatne tehničke pomoći na nivou firme srpskim MSP. Međutim, s obzirom na konkretne koristi koje su MSP dobila od TAM obuke i tehničke pomoći (poboljšana poslovna praksa, poboljšana operativna efikasnost i poboljšana konkurentnost), tim za procenu i dalje veruje da je to efektivan pristup razvoju biznisa. Bez obzira na njegovu prihvatljivost kao alata razvoja, mi verujemo da on dokazuje zaključak da veći projekti sa samo nekoliko korisnika imaju značajno bolje ukupne rezultate od malih projekata koji pokrivaju veliki broj korisnika.

program SEDP nije nastavio da radi sa ovim kompanijama kako bi osigurao da su one sposobne da zaista izvezu svoje proizvode. Na primer, slučaj 3 prikazuje kako Ethno-Foods dobija smernice programa SEDP kako da nastupi na Sajmu raskošne hrane u Njujorku, gde im je obezbeđena i ponuda od Williams and Sonoma, ali bez kasnijeg nastavka pomoći. Da je nastavljeno da se pomaže Ethno Foods-u, to bi možda kao rezultat imalo dramatična povećanja prodaje⁷ (vidi slučaj 3 u Anexu).

Drugi primer je dat u SEDP projektu koji je sproveden u kompaniji JASMIL u Arilju (slučaj 34). JASMIL-ov vlasnik je izjavio timu za procenu da je program SEDP obezbedio korisne informacije o američkom tržištu, ali vrlo malo ili nimalo tehničke pomoći. Osoblje programa SEDP nije nastavilo da radi sa kompanijom JASMIL nakon što je njihov konsultant ukratko predstavio američko tržište. Sve u svemu, oni nisu bili zadovoljni SEDP programom.

Još jedan primer je i iskustvo Modne kuće Todor iz Vrinjačke banje (slučaj 27). Po rečima gospodina Vladimira Todorovića, izvršnog potpredsednika firme, Todor je imao štand na Njujorškom Pret a Porter sajmu mode 2006. godine. Međutim, oni su bili veoma razočarani veoma malom porudžbinom od oko \$2,000. Frustrirani, oni su se vratili kući, ali su pokušali da isporuče naručenu robu. Roba je poslata kupcu ali je vraćena zbog zakasnele isporuke. Bez obzita na ishod, iskustvo kompanije Todor sa programom SEDP nije bilo dobro. Oni su pokušavali da stupe u kontakt sa američkim konsultantom, ali on nije odgovarao na njihove pozive i program SEDP nije nastavio da radi sa ovom firmom.

Poslednji primer opisao je gospodin Miloš Krčevinac, generalni direktor i član Asocijacije užgajivača jabuka Arinova iz Arilja (slučaj 24). Tokom 2006. godine, program SEDP, u saradnji sa agencijom SIEPA, finansirao je studijsko putovanje za članove asocijacija u grad Bolzano, u Italiji, gde su posetili užgajivače jabuka. Iako neki članovi asocijacija nisu mogli da dobiju vize EU zbog političkog statusa Srbije, tri člana su uspela na kraju da odu na to putovanje.

Organizacija IRD je asocijaciji obezbedila 15,000 pakovanja ambalaže od po 10 kilograma, kao i promotivn materijal. Ambalaža, dizajnirana od strane konsultanata SEDP programa, su u stvari kontejneri koji se koriste za transport robe domaćim i stranim kupcima. Asocijacija više nije dobila bilo kakvu tehničku ili marketinšku pomoć od programa SEDP.

- Mnoge kompanije klijenti programa SEDP nisu bile na tom nivou razvoja da bi ostvarile korist od SEDP-ovih proizvoda. Na primer, mnoge srpske prehrambene i tekstilne kompanije su uvedene na strana tržišta, ali one niti su imale nivo sofisticiranosti niti poslovne kapacitete da iskoriste tu tržišnu šansu. Izgleda da je dijapazon usluga koje je program SEDP obezbeđivao srpskim MSP bio previše ograničen u obimu ili isuviše sofisticiran da bi pomogao mnoge od ciljnih MSP.

⁷ Gospodin Remer Lane, raniji direktor SEDP programa, nije se složio sa ovom izjavom. USAID-ova povratna informacija timu za procenu, pošto je tim već predao nacrt izveštaja o evaluaciji, tvrdila je sledeće: "Ovaj zaključak je formiran na osnovu jednostranog sagledavanja, jer dodatan razgovor a gospodinom Remer Lane-om, koji je bio kratko intervjuisan pre terenskog rada, ali ne i posle, mogao je da otkrije činjenicu da je zapravo Ethno-Food dao pogrešnu informaciju programu SEDP o svojim proizvodnim pogonima. Bez obzira na to, program SEDP je ponudio da ih poveže sa firmom za pakovanje, ali Ethno Food je bio taj koji nije odgovarao na ponudu i nije nastavio da sarađuje sa programom". Uprkos ovom neslaganju ko nije bio u pravu u ovom konkretnom slučaju, tim veruje da je ovaj zaključak potpuno validan.

- Verovatno najveći doprinos programa SEDP kompanijama u okviru ciljanih industrijskih pod-sektora bio je predstavljanje i informacije o tržištima i tehnologiji u svetu, izvan granica SRJ. Rezultati SEDP-ovih projekata zavisili su u potpunosti od mogućnosti i želja kompanija da primene dobijene informacije na sopstvene poslovne aktivnosti. Slučaj 4 pokazuje kako je turističkoj agenciji Magelan program SEDP pomogao oko promotivnog materijala, ali i neprestane pokušaje vlasnika da pretvori publicitet koji je dobio u sistem za bukiranje rezervacija (slučaj 10).
- U nekim slučajevima, program SEDP je sa pravom sarađivao sa drugim programima (SIEPA; Ministarstvo poljoprivrede) kako bi povezao srpske zadruge i asocijacije sa izvoznim tržištima. Kad su u pitanju ovakve zajedničke aktivnosti, nije moguće odrediti ekonomski rezultate samo jednog učesnika, kao što je program SEDP (slučajevi 10 i 20).
- Kad se sada pogleda unazad, izgleda da je kompanijama klijentima programa SEDP trebalo više praktične, konkretnе unutrašnje tehničke pomoći i obuke nego što je program SEDP bio u mogućnosti da pruži. Na primer, velika većina tekstilnih kompanija koje je tim intervjuisao nisu bile zadovoljne projektima u okviru SEDP koji su imali za cilj da poboljšaju efikasnost proizvodnje u pogonima fabrike. Oni misle da su ti SEDP-ovi projekti bili isuviše kratki i ograničeni u obimu da bi proizveli neku veliku korist. U poređenju s tim, mnoge od tih istih kompanija su se izrazile vrlo pohvalno u pogledu EBRD-ovog TAM programa koji je u toku, gde su iskusni tekstilni rukovodioci određeni da rade sa jednom kompanijom po nekoliko puta po nedelju dana u periodu od 18 meseci. Tokom tog vremena, gostujući rukovodilac direktno pomaže rukovodstvu kompanije da poboljša administrativne procedure, proizvodne procese, marketinške aktivnosti, prodaju proizvoda, dizajn proizvoda i prakse upravljanja u celoj kompaniji.

Doprinos programa SLGRP ekonomskom razvoju Srbije bio je ograničen u obimu i po rezultatima, ali je imao pozitivan uticaj na stvaranje dobre poslovne atmosfere u opština u kojima je on delovao. Doprinos programa SLGRP ekonomskom razvoju Srbije, kao što je prethodno navedeno, bio je usmeren na:

- Poboljšanje povoljne poslovne klime u ciljanim opština otvaranjem Opštinskih uslužnih centara (slučajevi 8 i 9);
- Poboljšanje opštinskog finansijskog upravljanja i javnih nabavki (slučaj 12);
- Stvaranje Zona unapređenog poslovanja (BID) zajedno sa programom CRDA u četiri opštine ohrabrilo je javno-privatno partnerstvo koje podržava ekonomski razvoj.⁸(slučaj 15); i
- Osnivanje kancelarija Lokalnog ekonomskog razvoja, i to je u nekim slučajevima rađeno sa programom CRDA (slučajevi 12 i 23).

⁸ Dva CRDA implementaciona partnera, organizacije IRD i Mercy Corps, uradila su dodatne BID-ove u Loznicu i Prokuplju uz pomoć prethodnika programa CRDA, programom MEGA. Organizacija Mercy Corps je takođe sama uradila još jedan BID u Prijepolju.

Stvaranjem Zona unapređenog poslovanja (BID) u četiri opštine program SLGRP je ohrabrio javno-privatno partnerstvo kako bi se poboljšao ekonomski razvoj. Pored toga, program SLGRP je ustanovio i model za razvoj BID-ova, koji je organizacija MCI iskoristila da uspostavi tri dodatna BID-a (slučajevi 8, 9 i 15).

Tim za procenu je ustanovio da je bilo relativno malo sinergije između aktivnosti ekonomskog razvoja koje su sprovođene u okviru programa CRDA-E i u okviru programa SEDP. Ovo nije isuviše veliko iznenađenje, s obzirom da je program CRDA-E bio usmeren na geografske regije, dok je program SEDP bio usmeren na konkretnе industrijske pod-sektore. Takođe, program CRDA je bio usmeren an manje biznise, uključujući i poljoprivredne zadruge i asocijacije, dok je program SEDP bio usmeren na velike izvoznike. Međutim, veći naglasak na saradnji u cilju obostrane koristi mogao je da obezbedi veću sinergiju. Zabeleženo je nekoliko izuzetaka u odnosu na ovo uopšteno zapažanje. Na primer, organizacija Mercy Corps je obezbedila grantove za hladnjače dvojici izvoznika pečuraka, dok je program SEDP pomogao ovim kompanijama da se povežu sa američkim tržištem. Još jedan zajednički projekat je sproveden u centralnoj i zapadnoj Srbiji, gde su implementacioni partneri na programu CRDA-E na ovim lokacijama pomogli banjama i drugim turističkim mestima manjim infrastrukturnim radovima kao što su putokazi i znakovi na putu, označavanje trim staza i odmorišta, dok je program SEDP obezbedio obuku iz marketinga organizacijama koje upravljaju ovim objektima. Međutim, u načelu, ograničena saradnja između dva programa predstavlja propuštenu šansu da se ostvare veći ekonomski rezultati.

Slično tome, nije bilo puno jačih veza između komponente ekonomskog razvoja programa CRDA i aktivnosti na razvoju zajednica u okviru istog programa. Ove dve komponente programa CRDA su u načelu implementirane kao dve potpuno odvojene aktivnosti. Ovo uopšte nije negativno zapažanje; on jednostavno pokazuje bitne razlike između dve glavne komponente programa CRDA. S obzirom na ove razlike, dva od pet implementacionih partnera na CRDA programu – organizacije Mercy Corps i ADF – angažovale su specijalizovane pod-ugovarače da sprovedu aktivnosti ekonomskog razvoja u njihovo ime.

4.1.2 Efekti promene iz CRDA u CRDA-E

Odluka Američke ambasade u Beogradu iz avgusta 2005. godine da promeni svrhu programa CRDA, od programa pretežno usmerenog na građansko društvo i razvoj zajednice, na program čiji je glavni cilj ekonomski razvoj, nije bila samo vrlo kontraverzna, već je takođe imala i ogroman efekat na implementaciju projekta. Tim za procenu bi bio nemaran kada ne bi posvetio pažnju efektima ove promene, koja se desila na polovini programa CRDA, na ukupne rezultate tog programa. U nastavku su data zapažanja i zaključci tima za procenu po pitanju efekata promene sa CRDA na CRDA-E.

Promena koja je značila usmeravanje projekata na stvaranje novih radnih mesta i ekonomski razvoj u četvrtoj i petoj godini, nesumnjivo je dovela do pozitivnih rezultata u oblasti ekonomskih razvoja. Međutim, rezultati nisu bilo toliko dobri kao što se to čini. Prvo, do kraja četvrte godine, u okviru šestogodišnjeg programa, veći deo sredstava je već bio potrošen. Drugo, ne-ekonomski projekti koji su bili u toku morali su da se završe, a ne da se naglo prekinu i ostanu nezavršeni. Treće, mnogi projekti koji su svrstani u ekonomski razvoj bili bi sprovedeni u

svakom slučaju, u okviru komponente razvoj zajednice (npr. infrastrukturni projekti snabdevanja električnom energijom i vodosnabdevanja).

I dok je promena na CRDA-E za rezultat imala pojačane aktivnosti u oblasti ekonomskog razvoja, za to je plaćena značajna cena. Ova unilateralna promena dovela je do pokidanih veza sa organizacijama građana u zajednicama na najnižem nivou koje su bile uključene u program CRDA. Budući da su veze između projekata i zajednica formirane na sloganu "Americi je stalo do vas", ova promena je nesumnjivo povećala stepen cinizma u ovim grupama građana. Ova promena je takođe prekinula napore Saveta građana na građenju poverenja na lokalnom nivou, što je bio preduslov za kasnije osnivanje asocijacije i zadruga. Korisnicima je, naročito onima u južnoj Srbiji, trebalo više vremena da izgrade poverenje i razumevanje za koristi koje bi zajednice imale od ovih zajedničkih napora. Šta više, mnogim opštinama, koje su strpljivo čekale na svoj red da vide neku korist od infrastrukturnih projekata u okviru programa CRDA, je rečeno da njihovi zahtevi više ne mogu biti razmatrani u okviru programa CRDA-E. Ovo je dovelo do toga da neke opštine napuste program CRDA.

Prekid projektnih aktivnosti koje su podržavale razvoj zajednice i mere za građenje poverenja između različitih etničkih i verskih grupa u Srbiji, do kog je došlo uvođenjem programa CRDA-E, kao što je već ranije navedeno, desio se dosta kasno u projektnom ciklusu, pa je ipak ostala neka dugoročnija korist od programa. Oblast oko administrativne granice sa Kosovom, koju pretežno naseljavaju etnički Albanci, ostala je mirna tokom političkih nemira na Kosovu 2004. godine, što je umnogome bio rezultat aktivnosti na programu CRDA koje su za cilj imale izgradnju društvenog sklada u ovom regionu.

Program koji je zamišljen da prvenstveno bude inicijativa za razvoj zajednice i izgrađivanje društva nije baš pogodan da bude i inicijativa za ekonomski razvoj. Na primer, ekonomski najzdraviji pristup koji je tim video na programu CRDA bio je onaj koji je uglavnom bio isključivan tokom osnovnog procesa učešća građana na programu CRDA. Slučajevi 6 i 7 prikazuju unilateralne odluke organizacije MCI da pomogne brži razvoj mlekare i klanice, kako bi one podržale strategiju lanca vrednosti organizacije MCI. Ovakve šanse su mogle ostati neiskorišćene da su se odluke o ovome isključivo donosile na nivou zajednice.

Iako je tim za procenu zaključio da je ekonomski razvoj u okviru programa CRDA-E bio efektivan, verovatno bi bio još i bolji da je implementiran od početka kao poseban MSME program za ekonomski razvoj i otvaranje novih radnih mesta. Takav program bi možda značio izbor drugih implementacionih partnera – onih sa znanjima iz oblasti ekonomskog razvoja. Na suprot tome, CRDA implementacioni partneri koje je izabrao USAID su nesumnjivo izabrani na osnovu njihovog znanja i iskustva u implementaciji programa građanskog društva usmerenih na razvoj zajednice, sa manjom komponentom osnovnog ekonomskog razvoja. Kao potvrdu ove teze, tim za procenu je zapazio da su dva od pet implementacionih partnera – organizacije Mercy Corps i ADF – pametno postupili i na početku angažovali profesionalne menadžere kao pod-ugovarače da im pomognu kod implementacije projekata ekonomskog razvoja programa CRDA. Ova odluka se dobro pokazala posle promene sa programa CRDA na CRDA-E.

Uspešna primena programa razvoja zajednica zahteva različit stil i pristup od uspešne primene programa ekonomskog razvoja. Postoji bitna razlika između dva pristupa. Tabela 4-2 poredi pristupe koji su neophodni za uspešnu primenu ta dva tipa programa.

Učešće građana/Programi razvoja zajednice	Programi ekonomskog razvoja
Orijentisani na proces	Orijentisani na rezultate
Podstiču saradnju	Podstiču konkurenčiju
Teže društvenom skladu	Teže akumulaciji bogatstva
Zagovaraju pristup zasnovan na učešću građana	Podstiču samopouzdanje
Obezbeđuju društvene koristi i društveni sklad	Stvaraju profit

Tabela 4-3: Pristupi koji su neophodni za uspešnu implementaciju programa

4.1.3 Modeli za budući ekonomski rast

S obzirom na ograničenja u pogledu ekonomskog rasta i razvoja biznisa u Srbiji i u svetu pozitivnih rezultata ekonomskog razvoja koje su ostvarili programi SLGRP, SEDP i CRDA, tim za procenu je osmislio sledeće modele za budući ekonomski rast u Srbiji. Ovi predlozi su definisani tako ojačaju konkurentnost srpskih MSME, uključujući i agrobiznise.

4.1.3.1 Model za ekonomski rast – MSP⁹

Rast i razvoj srpskih MSP je žestoko ograničen nedostatkom konkurentnosti na međunarodnim tržištima. Na kraju, ona će se suočiti sa sve većom konkurencijom koja potiče od globalizacije, regionalnih trgovinskih ugovora, članarine za Svetsku trgovinsku organizaciju i na kraju možda i od ulaska u Evropsku Uniju. Shodno tome, oni moraju postati konkurentniji da bi preživeli poplavu stranih proizvoda koji stižu na njihovo lokalno tržište. Drugim rečima, međunarodno takmičenje sa konkurencijom u stvari počinje kod kuće.

Mnoga srpska MSP moraju da prođu kroz restrukturisanje na nivou firme kako bi postala međunarodno konkurentna. Kroz proces restrukturisanja, kompanija će moći da ograniči svoju finansijsku ranjivost i poboljša svoju profitabilnost i tok gotovog novca.

Restrukturisanje podrazumeva proces u tri koraka. Prvo, firma mora da pokrene internu analizu i ispitivanje svog poslovanja. Ona mora da definiše (ili redefiniše) svoju misiju, vrednosti, opšte i konkretnе ciljeve, snagu, slabosti, konkurentan položaj, liniju proizvoda i dostupna tržišta. Drugo, na osnovu interne analize, firma mora da osmisli strategiju za rast i razvoj na srednji rok. Ta strategija mora da uzme u obzir pitanja kao što su pristup kreditima, pristup izvoznim tržištima i veza sa strateškim partnerima. Treće, ona mora da formuliše akcioni plan koji će da dovede do fundamentalnih poboljšanja u njenom poslovanju.

U sprovođenju svog plana restrukturisanja, firma mora da pokrene konkretnе aktivnosti za povećanje produktivnosti, povećanje operativne efikasnosti, osvajanje novih tržišta i poboljšanje

⁹ USAID/Srbija se ne slaže sa ovim modelom koji je preporučen za ekonomski rast MSP u Srbiji. U povratnim informacijama o nacrtu izveštaja o proceni se navodi da "se čini da preporuke u vezi sa MSP pre odslikavaju pristrasnost članova tima u pogledu konkretnog pristupa ovom problemu (turn around management), a ne zaključak do koga su došli na osnovu onoga što su saznali o pristupu koji je primenjivan u okviru programa SEDP. Štaviše, komentari tima izgleda da ne uzimaju u obzir dug i opsežan proces koji je sprovedla misija, u saradnji sa EG/Washington, da bi definisala pristup koji se i danas koristi." Predloženi pristup je zasnovan na iskustvu tima u pogledu uspešnih razvojnih praksi na drugim mestima, kao i na proceni problema razvoja MSP koji trenutno postoje u Srbiji. Ova preporuka možda nije u potpunosti saglasna sa prethodnim pristupom koji je korišćen u okviru programa SEDP, niti sa trenutnim programima USAID/Srbija.

svojih finansijskih rezultata. MSP moraju da poboljšaju svoje veštine upravljanja, putem obuka za rukovođenje i dovođenjem profesionalnog upravljačkog kadra u porodične firme. Ovaj proces će pomoći MSP da postanu profitabilnija i kreditno sposobnija, što će im olakšiti da dobiju kredite za obrtni kapital i proširenje biznisa. Kad MSP postanu jača i konkurentnija, da bi se dalje razvijala ona će morati da se prošire na strana tržišta. Uspostavljanje veza sa strateškim partnerima može da osnaži konkurentnost obezbeđivanjem pristupa novim tržištima, novoj tehnologiji i finansijskim sredstvima za zajednička ulaganja.

Ovi elementi čine model za ekonomski rast MSP u Srbiji.

4.1.3.2 Model za ekonomski rast – Agrobiznis

Razvoj srpskog agrobiznis potencijala mogao bi se sprovesti pažljivom identifikacijom prilika, ciljanim projektima tehničke pomoći i obuke, kao i saradnjom sa Vladom Srbije na poboljšanju klime za razvoj agrobiznisa. Čitav proces razvoja moraju da vode privatne firme koje isporučuju odabране poljoprivredne proizvode lokalnim, regionalnim i inostranim konkurentnim tržištima. Krajnji korisnici ovih projekata treba da budu mali i srednji proizvođači koji su primarni isporučiocici poljoprivrednih proizvoda ovim tržištima. Aktivnosti kakve su bile na programu SEDP bi mogle dosta dobro podržati promene na nivou sektora, pošto privatne firme identifikuju potrebe.

Tim predlaže model razvoja agrobiznisa na tržišnoj osnovi, kako bi se ojačale odabrane grane poljoprivredne proizvodnje, uključivanjem koncepta lanca vrednosti, da bi se povećala proizvodnja, prerada i prodaja određenih poljoprivrednih proizvoda.

Poljoprivredni lanac vrednosti opisuje kako proizvođači, trgovci i prerađivači sarađuju kako bi dodali vrednost robi pre nego što ona dospe do svog konačnog tržišta. Mada se proizvod kreće niz lanac vrednosti od farmera, preko proizvođača, i na kraju do potrošača, početna tačka za određivanje pravca kretanja lanca vrednosti mora biti tržište i njegovi zahtevi, a ne farmer, kako bi se osiguralo da postoji potražnja za poljoprivrednom proizvodnjom.

Nekoliko važnih principa treba da usmerava ove aktivnosti:

- Naglasak na određenom broju proizvoda koji najviše obećavaju po pitanju diversifikacije, izvoza i zamene uvoza.
- Aktivnosti treba da budu tržišno zasnovane. Tržišno zasnovane znači da se proizvod nudi u onoj formi koju tržište zahteva; da se količine proizvedenog proizvoda mogu prodati tokom definisanog sezonskog perioda, a da je dobijena cena dovoljna da se bude profitabilan pošto se odbiju svi stvarni troškovi. Sve aktivnosti se moraju sprovesti u skladu sa zahtevima tržišta i moraju delovati kako bi se zadovoljili zahtevi tržišta.
- Delovati čitavom dužinom lanca vrednosti kako bi se rešili problemi kada se pojave i kako bi se pomoglo pri uklanjanju prepreka razvoju.
- Izbalansirati resurse radeći udruženo sa drugim razvojnim inicijativama koje podržavaju ciljeve razvoja.

- Obezbediti podršku ključnim akterima, preuzetnicima i onima koji rizikuju u svim delovima lanca vrednosti, a aktivnosti usmeriti na slabe karike u lancu. Drugim rečima, resursi moraju da se upotrebe da se smanje rizici koje preuzimaju neki u okviru ciljane poljoprivredne grane. Na primer, ako mali farmeri ne mogu da proizvedu poljoprivredni proizvod koji zadovoljava tržišne standarde, treba upotrebiti razvojne resurse kako bi se poboljšali standardi.
- Konačno, biće neophodno stvoriti asocijacije proizvođača i industrije koje su sposobne da pruže stalne usluge podrške različitim akterima u okviru ciljane poljoprivredne grane. Razvojni resursi treba da se upotrebe kako bi obezbedili finansijsku održivost, tehničku i upravljačku sposobnost ovih asocijacija. Ove asocijacije treba da nastave, i pošto je završeno davanje razvojne pomoći, da podržavaju lanac vrednosti kako bi pomogle da se osigura održivost ciljanih poljoprivrednih grana.

4.2 Uspesi i problemi

Velika raširenost projekata na programu CRDA po Srbiji nije samo delovala na živote građana širom zemlje, već je i pokazala vrednost lične inicijative u promeni ekonomskih uslova svakog čoveka.

Program SEDP je bio konkretniji, a češće je, nego što nije, bio usmeren na pomoć na nivou sektora, sa vrlo malo projekata na nivou pojedinačnih firmi. Program SEDP je stvorio korist uglavnom za firme sa adekvatnim proizvodnim mogućnostima, sa upravljačkim kapacetetom da se upuste u nova ulaganja i izvozna tržišta, i sa sposobnošću da održe kvalitet svojih proizvoda. Ovo je imalo svoje dobre i loše strane. U okviru oba programa, i CRDA-E i SEDP, neki pristupi su imali malo rezultata. U stvari, neki pristupi su omeli sveukupan uspeh programa. Svaki od njih je obrađen u narednim delovima.

4.2.1 Ekonomski grantovi neprofitnim organizacijama nisu uvek bili uspešni

U okviru programa CRDA-E, neki grantovi su davani neprofitnim nevladinim organizacijama. Većina ovih NVO je nestala, ili će nestati posle nekoliko godina. Tim za procenu smatra da se ovo uglavnom dešava zbog nedostatka preuzetnilih veština kod rukovodstva ili zbog nedostatka adekvatnih tržišnih veština. Međutim, sveukupan uticaj ovih projekata na zajednice bio je vrlo pozitivan, jer je stvorio dobru volju. Ako imamo u vidu ovaj aspekt, onda se oni mogu smatrati delom uspešnih programa za revitalizaciju zajednice. Jedan takav slučaj je ženska zadruga nazvana Etnos iz Sokobanje kojoj je dat mali grant da naprave mašine za prepravljanje i šivenje etničkih kostima i ručnih umotvorina (slučaj 32).¹⁰ Lokacija tog objekta je tri kilometra izvan grada i baš nije mnogo privlačna za turiste. Između 7-10 žena koje su aktivne tamo ne rade puno radno vreme i ne dolaze baš uvek u Centar da rade i prave svoje umotvorine. Rukovodstvo je loše. Međutim, bila je to dobra ideja da se podrži tradicionalni srpski stil života kroz ovaj projekat, bez obzira na to što nije profitan. Drugi sličan slučaj je bio sa asocijacijom Izvor iz Knajeva. (slučaj 33).¹¹

¹⁰ Slučaj 32: Ženska zadruga – Etnos iz Sokobanje

¹¹ Slučaj 33: Ženska asocijacija Izvor iz Knajeva

4.2.2 Pomoć programa SEDP je imala najslabije rezultate kada je bila povremena

Univerzalni projekti ne funkcionišu baš uvek. Regionalne razlike se moraju uzeti u obzir. Program CRDA-E je napravljen tako da uvaži te regionalne razlike, bez obzira na to što je izrastao iz već postojećeg CRDA projekta. Na primer, organizacije Mercy Corps i CHF su primenile različite pristupe kod davanja grantova korisnicima u svojim zonama odgovornosti. Organizacija MCI je zastupala politiku većih grantova, dok je CHF davao grantove srednje veličine. Obe organizacije su bile uspešne u krajnjem ishodu zato što su karakteristike firmi, poslovne mogućnosti i shvatanje života i biznisa u njihovim regionima bili prilično različiti. Organizacija MCI povremeno nije tražila da se ispoštuje zahtev za ličnim učešćem, dok se CHF uvek oslanjao na lično učešće kao sredstvo razvoja biznisa. Međutim, u oba slučaja, korisnici su dobijali direktnu pomoć i oba implementaciona partnera su ispratila razvoj MSP i pružala stručne savete kad god je to bilo neophodno.

Program SEDP je primenio širi pristup zato što je bio usmeren na sektorski nivo, a ne na nivo firme. Međutim, tim je zaključio da ovaj pristup nije uspešno funkcionisao u tekstilnom sektoru, dok je dobro funkcionisao u prehrabrenom i poljoprivrednom sektoru. Kad govorimo o programu SEDP, dobar primer je slučaj tekstilne kompanije JASMIL iz Arilja (slučaj 34).¹² Pomoć programa SEDP kompaniji JASMIL počela je sa dobrom voljom i visokim očekivanjima, ali se završila neuspešnim pokušajem ove kompanije da uđe na američko izvozno tržište. Uprkos ovom negativnom ishodu, rukovodioci ove kompanije posmatraju svoju saradnju sa programom SEDP kao poučno iskustvo. Drugi, kao što je kompanija Todor (slučaj 27), mnogo su lošije ocenili svoje iskustvo sa programom SEDP.

Tim za procenu veruje da MSP imaju najveću mogućnost održivosti ako dobiju pristup regionalnim i nacionalnim tržištima pre nego što se pomoć koju pruža USAID ugasi. Taj pristup zavisi delimično, ali u najvažnijem delu, od pristupa finansijskim sredstvima i od reforme zakonskog i regulativnog okvira pre nego što se završi program USAID-a, o čemu se govorи u daljem tekstu.

4.2.3 Faktori koji koče rast i održivost MSP u Srbiji

Na osnovu procene, ključnih prepreka implementaciji projekata ekonomskog razvoja u Srbiji ima jako puno. O njima se govorи u sledećim poglavljima.

4.2.3.1 Slabosti u računovodstvenim sistemima

Važnost efikasnosti i efektivnosti mikro firmi i MSP u Srbiji i njihovih aktivnosti zahteva da se veći naglasak stavi na računovodstvene aspekte koji uključuju:

- Razvoj obrazovnog programa na temu koncepti i teorija poslovnog računovodstva i finansijske kontrole,
- Ubrzavanje reforme računovodstva,
- Obuka i edukacija iz računovodstva, i
- Definisanje kriterijuma za izdavanje sertifikata (ili diploma) za računovodstvo i finansijsku kontrolu.

¹² Slučaj 34: Intimno rublje Extreme kompanije Jasmil

Srbija je već dugo član međunarodnih foruma IFRS Pravila računovodstva i standardi izveštavanja. Međutim, na osnovu intervju sa mnogim rukovodicima MSP, tim za procenu je zaključio da većina preduzeća ne vodi računovodstvene knjige na pravi način, ili ima duplo knjigovodstvo – jedno za sebe, a drugo za državne organe. Slučaj 14 pokazuje zadrugu koja je uverena da ostvaruje profit od 10.000 dolara, a u svojim finansijskim izjavama ne prikazuje 43.000 evra duga koji servisira i koji joj umanjuje vrednost. Neki direktori tvrde da je duplo knjigovodstvo neophodno zbog, po njihovom mišljenju, preteranog mešanja države u poslovne prakse koje je ponekad bilo više nego što su to njihove firme mogle da podnesu i koje im je rasteglo resurse do krajnjih granica. Drugi jednostavno žele da rade van zakonskih okvira, u sivoj ekonomiji, kako bi izbegli da budu pod lupom javnosti.

Vrlo malo MSP je izjavilo da se oslanja na svoje računovođe ili druge službenike da će tačno voditi računovodstvene knjige njihovog poslovanja. Ipak, tačne knjigovodstvene knjige biće vrlo važne ako srpske kompanije žele svojim proizvodima i uslugama da daju konkurentne cene ili da privuku kapital of finansijskih institucija i investitora. Stoga, srpske kompanije moraju da poboljšaju percepciju o sebi među kreditorima i investitorima, ako mogu da poboljšaju pouzdanost, relevantnost, postojanost i blagovremenost finansijskih informacija. Ovo će poboljšati transparentnost firmi, umanjiti poslovni rizik i omogućiti MSP da dobiju pristup izvorima finansiranja. Većina direktora izgleda da ne koristi dobro svoje računovodstvene izjave.

Nedostatak kapaciteta rukovodstva da na pravi način shvati procese računovodstvene i finansijske kontrole takođe umanjuje efikasnost upravljanja. Slabosti u interpretaciji finansijskih informacija sprečava kompaniju da izračuna svoje rizike i da definiše svoje cene na tržištu na konkurentan način. Srpska MSP bi mogla mnogo bolje da posluju da imaju odgovarajuće znanje, razumevanje i kontrolu svojih troškova. Tim za procenu je pretpostavio da zbog loše politike cena MSP gube dobre kupce ili imaju pad prodaje, što dovodi do nenadoknadih gubitaka.

Zaključak tima je da MSP, a možda i banke i druge slične finansijske institucije funkcionišu u neadekvatnom okviru za računovodstvo i finansijsku kontrolu. Neadekvatnost računovodstvenog sistema ograničava razumevanje finansijskih izjava, dok odsustvo odgovarajućih smernica za izveštavanje i nadzor predstavlja veliku opasnost za finansijski sistem.

4.2.3.2 Neadekvatne veštine u domenu upravljanja

U načelu, u srpskim MSP se oseća nedostatak upravljačkih veština koje bi postavile MSP u istu ravan sa sličnim preduzećima u Evropi. Mnoge firme u sektoru van poljoprivrede su porodični biznisi, kojima te porodice i upravljaju, pa su tako i nekonkurentne. Program CRDA je, na primer, pomogao da se pokrene na stotine takvih malih porodičnih preduzeća, ali, u većini slučajeva, njihovim poslovanjem se upravlja na tradicionalan način.

Mnoge privatne srpske kompanije su dostigle takvu veličinu da zahtevaju nove upravljačke veštine, kako bi mogle da nastave svoj održivi rast kao velike kompanije ili kompanije više-srednje veličine sa institucionalizovanom korporativnom kulturom. Ove firme su najčešće dostigle veličinu od preko 150-200 zaposlenih, imaju izvoznu prodaju i mogle bi da iskoriste značajne količine finansijskih sredstava kako bi dostigle svoj pun potencijal kao međunarodno konkurentni subjekti. Funkcija upravljanja u većini porodičnih firmi se sada prenosi na drugu generaciju, ali veština profesionalnog upravljanja još uvek nema.

Programi CRDA i SDEP nisu bili zamišljeni da rešavaju probleme rukovođenja u MSP, mada je program SLGRP pomogao da se poboljšaju računovodstveni standardi u opštinama.

Katastrofalni ekonomski uslovi, koje je program CRDA trebalo da menja, drastično su se poboljšali od 2001. godine. Sada, upravljačke veštine su potrebnije da bi se održao trend zdravog rasta koji je ostvaren. Zaključak tima za procenu je da su upravljačke veštine mnogo više razvijene na severu zemlje, sa konkurentnim proizvodnim kapacitetima koji su orijentisani na izvoz, u odnosu na uglavnom porodične firme u južnim i jugoistočnim delovima zemlje. Firme u južnim i jugoistočnim regionima zemlje su takođe relativno manje, ali ipak doprinose stvaranju živahne poslovne klime u svojim zajednicama. Poboljšanje izvršnih upravljačkih i marketinških veština mogao bi da bude izuzetno važan doprinos USAID-a MSP u budućnosti.

4.2.3.3 Nedostatak informacija

Uspeh firme zavisi od informacija i poboljšanog upravljanja znanjem. Sve to omogućava firmama pristup novim tržištima za svoje proizvode i znanje o konkurencoj politici cena. Pored toga, pomaže firmama da se umreže kako bi dobili smernice i uputstva koja su neophodna za definisanje biznis plana ili za konkurisanje kod banke za kredit.

U Srbiji postoje regionalne agencije za razvoj MSP koje bi mogle biti korisne u ovim aktivnostima poboljšanja kapaciteta i veština, kao podrška razvoju firmi. Međutim, ove agencije imaju veoma ograničena sredstva i pristup zajednicama u svim delovima jedne opštine. Program SEDP je pokušao da stvori takvo okruženje u regionima južne Srbije koje bi omogućilo lokalnim firmama u ciljanim sektorima da izgrade upravljačke veštine u oblasti marketinga, finansija i rukovođenja, izvoznog poslovanja, pa je obezbedio relativno malu, ali važnu pomoć na nivou firme kako bi osigurao veću produktivnost, efikasniju iskorišćenost kapaciteta i bolji kvalitet proizvoda da bi se poboljšala konkurenčnost. Program SEDP je saradivao sa Agencijom za razvoj preduzeća Sandžaka (SEDA) i regionalnom Agencijom za razvoj MSP regionu Novog Pazara.¹³

Radeći sa agencijom SIEPA, program SEDP je uspešno obezbedio smernice i uputstva srpskim kompanijama po pitanju izvoza u sektorima tekstila, prehrane, proizvodnje nameštaja i plastike. Ranije smo naveli da je program SEDP inicirao elektronski mehanizam za razmenu cena kad su u pitanju poljoprivredni proizvodi, kome može da se pristupi biranjem određenog broja mobilnog telefona. Intervjuisani farmeri su pohvalili ovaj sistem. Ovo je bilo korisno, ali ne i adekvatno. Srpska MSP treba da poboljšaju pristup globalnim cenama, ne samo poljoprivrednih proizvoda, već i druge izvozne robe, ili jednostavno da uporede svoje cene sa cenama u inostranstvu, tako da mogu da definišu konkurenčnu poslovnu politiku..

4.2.3.4 Zakonski i regulatorni okvir

Programi CRDA, SEDP i naročito SLGRP radili su i na rešavanju zakonskih i regulatornih problema u privrednoj oblasti, ali potrebno je dodatno da se radi. Isuviše centralizovan sistem državne uprave koji stavlja ovlašćenja nad regionalnim i lokalnim poslovima uprave u ruke Beograda je glavna prepreka daljem razvoju biznisa, naročito kad su u pitanju mikro i mala i srednja preduzeća. Mnogi direktori MSP su izjavili da je vlada deo problema, a ne deo rešenja.

¹³ Molimo vidite slučaj 20: SEDA, Novi Pazar.

Svaki region ima svoje jedinstvene karakteristike i realnost koja je različita od drugih regionalnih. Ljudi koje je intervjuisao tim za procenu su naveli da bi im bilo bolje ako bi mogli da izbegnu vladu i njenu regulativu. Privredne komore se takođe ne smatraju prijateljima privatnog biznisa.

Po zakonu, svi registrovani privredni subjekti moraju da postanu članovi svoje regionalne privredne komore i sve registrovane firme su obavezne da plaćaju članarinu Privrednoj komori. Vlasnici firmi se žale da ne dobijaju bilo kakve usluge za uzvrat članarini koju plaćaju. Ovi vlasnici MSP nemaju poverenja i preziru komoru. Privredne komore se, na drugoj strani, nakupuje novca od članarina, ali ne pružaju usluge koje bi mogle da pomognu firmama da dobiju pristup novim izvoznim tržištima, niti pružaju drugu vrstu pomoći na nivou firme. Tako, postoji veliko nezadovoljstvo i nepoverenje u Privredne komore.

Vlada Srbije primenjuje relativno povoljnju poresku politiku prema MSP. Međutim, budući da rukovodioci MSP misle da u svakom trenutku postoji šansa da vlada počne novu kampanju i politiku agresivnog prikupljanja poreza, oni ovu trenutnu popustljivost i ne cene mnogo. Tim je čuo od intervjuisanih rukovodilaca MSP da Vlada Srbije može u kratkom vremenskom roku da počne sa pomnjijim praćenjem i većom regulativom za MSP. Takve promene će verovatno dovesti do toga da mnoga MSP pređu u sivu ekonomiju kako bi izbegli ispitivanja od strane Vlade Srbije. Međutim, kao rezultat toga oni će izgubiti priliku da dostignu svoj pun potencijal.

Povoljna poreska politika za firme kako bi se podstakao rast MSP može da bude prava stvar. USAID bi mogao da razmotri ideju o angažovanju stručnjaka kako bi se definisali ustupci u različitim preduzetničkim politikama, kao što je smanjivanje stope poreza ili povraćaj poreza izvoznicima, ili neka druga odgovarajuća mera. Popusti u porezu za MSP mogli bi da se povežu sa novim zakonima i regulativama koje uređuju oblast MSP.

Uvođenje pravnog okvira za banke i druge finansijske institucije kako bi se omogućilo MSP da imaju pristup većem broju izvora finansiranja bi podstaklo brzu ekspanziju čitavog dijapazona novih finansijskih instrumenata i institucija koje bi MSP omogućile pristup finansiranju i po osnovu nominalne vrednosti i po osnovu zaduženja. Ovo takođe može da uključi i inovativne finansijske proizvode kao što su opštinske obveznice sa opštom obavezom ili obveznice po osnovu prihoda.

USAID bi takođe mogao da razmotri ideju da u okviru svojih postojećih programa pomogne Vladu Srbije i njene agencije u promociji finansiranja MSP uz podršku USAID-a. Agencija SIEPA već i sada radi kao kvazi vladina organizacija pokušavajući da poboljša pristup srpskim firmi izvoznim tržištima i da privuče direktnе strane investicije.

Saradnja programa SEDP sa ovom agencijom bila je prilično uspešna. Program SEDP je obezbedio pomoć agenciji SIEPA kod dobijanja pristupa inostranim tržištima, povećavajući izvozni potencijal srpskih proizvodnih kompanija, i kod privlačenja investicija. USAID može da razmotri nastavak ovih usluga podrške, koje mogu da uključe uvođenje novih finansijskih instrumenata koji su konkretno namenjeni mikro, malim i srednjim preduzećima, kao i biznis inkubatorima i savetodavne usluge firmama kako bi se osigurali održivost i povećanje kapaciteta.

4.3 Uticaj grantova na zapošljavanje

Veći grantovi u okviru programa CRDA stvorili su mnogo više novih radnih mesta nego manji grantovi. Mali grantovi su bili izuzetno efektivni kao alat za oživljavanje ekonomskih aktivnosti u svim zajednicama.

Podela tereta poslovnog rizika kroz pristup ličnog učešća u grantovima je efektivan način za mikro i male firme da cene sredstva koja su dobili zbog sredstava koje su sami uložili. Ovo je u suštini podsticaj za MSP koja su dobila grantove da osiguarju sopstveni uspeh.

Mikro i male firme su imale relativno više koristi od mehanizma podele grantova na programima CRDA i SEDP nego veće kompanije. Mikro preduzeća nisu imala pristup finansijskim resursima pre grantova, dok su veća preduzeća već akumulirala kapital i donekle imala pristup finansiranju. Sa druge strane, vrlo je važno napomenuti da su veća i bolja preduzeća imala više šanse da povećaju svoj prodajni potencijal i stvore dodatna radna mesta nego manja preduzeća. Ovo je efekat ravnoteže koji daje mehanizam podele grantova firmama koje postoje duži vremenski period.

4.3.1 Proces dodelje grantova

Odabir grantista na programu CRDA kroz proces konkurentne selekcije obezbedio je bolje ekonomski rezultate. Proces konkurisanja za grantove, uključujući i pisanje biznis plana, pomogao je ljudima da uvide da li oni zaista mogu da zarade novac u svojim novim firmama. Ovi faktori su odigrali glavnu ulogu u oslobođanju preduzetničkog potencijala kod građana. Mehanizam podele grantova je pružio veliki podstrek ponovnom buđenju preduzetništva koje dugo bilo uspavano u Srbiji.

Pored toga, podešavanje veličine grantova prema sposobnostima onih koji ih primaju da zaposle ljude, uključujući tu i grantove za manjine, bilo je vrlo efikasno kod otvaranja novih radnih mesta. U procesu razvoja, "kapacitet absorbovanja" je faktor koji se najčešće zanemaruje. Međutim, grantovi na programu CRDA-E bili su pažljivo strukturisani, tako da ih MSP mogu efikasno upotrebiti i da mogu da organizuju, zaposle, upravljaju, planiraju i kontrolišu poslovanje te jedne firme.

U završnim izveštajima sa programa CRDA se obično navode kriterijumi za odabir korisnika. Na primer, organizacija ACDI/VOCA je sledila set strogih kriterijuma za dodelu mikro grantova, koji je osigurao uspeh. Prvo, potencijalni korisnici granta su morali već da budu u tom biznisu na neki način, da li u sivoj ekonomiji ili kroz radno iskustvo u drugim firmama, ali nisu imali dovoljno sredstava da započnu sopstveni posao.¹⁴

Drugi kriterijumi su zahtevali od lica koje traži grant da bude registrovano u Nacionalnoj službi za zapošljavanje kao nezaposleno; da definiše uverljiv buznis plan; i da obezbedi lično učešće od bar 25 odsto od vrednosti granta u naturi. Važan zathev je bio i da registruje firmu kod nadležnih državnih organa, i to pre nego što dobije željenu opremu. Pored toga, firma je morala da radi bar dve godine i da zaposli jednog ili dva radnika. Ovo je bilo zaista neophodno da bi se osigurala održivost biznisa.

¹⁴ Molimo vidite završne izveštaje o aktivnostima na CRDA programu iz jula 2007 organizacija ACDI/VOCA, IRD, CHF, MC i ADF.

4.3.2 Rezultati usklađivanja

Usklađivanje aktivnosti otvaranja novih radnih mesta kroz rad Nacionalne službe za zapošljavanje Srbije poboljšalo je rezultate. Implementacioni partneri na programu CRDA su zahtevali da svi koji konkurišu za grantove budu registrovani u lokalnim službama za zapošljavanje kako bi mogli da se kandiduju za grantove za pokretanje mikro i malih firmi. Kroz ovu pasivnu saradnju sa agencijom Vlade Srbije, program CRDA je osigurao da svako ko je dobio grant pokreće legalan biznis koji posluje u skladu sa zakonom. Ovo je takođe pomoglo lokalnoj i centralnoj vlasti da ostvare prihod po osnovu poreza. Ova praksa ne samo što je pomogla da se stvore nova radna mesta i ostvari prihod, već je i pomogla državi da vodi evidenciju o ekonomskim aktivnostima svog privatnog sektora.

Program CRDA je takođe pomogao Nacionalnoj službi za zapošljavanje da popravi stopu zapošljavanja. Organizacija IRD pomogla je Klubu za pronalaženje radnog mesta u Valjevu sa svojim programom za pokretanje posla kako bi podstakla razvoj preduzetništva. Dalje, slučaj 35 beleži da je program obezbedio kompjutersku opremu tako da oni koji aktivno traže posao mogu da pretražuju bazu podataka Nacionalne službe za zapošljavanje ne bili našli posao.

4.3.3 Efiksnost Mehanizma grantova

Kroz mehanizam grantova, mikro, mala i srednja preduzeća, a naročito poljoprivredni proizvođači mogli su da dobiju toliko željenu opremu da bi započeli svoj biznis ili obavili poljoprivrene radove, što možda ne bi ni mogli da obave sopstvenim sredstvima. Pokretanjem ekonomskih aktivnosti, program CRDA je unapredio živote mnogih srpskih građana i stvorio mnogo održivih radnih mesta. Iako su grantovi bili jako korisni u ekonomskom okruženju kada je program CRDA počeo sa radom, oni sada treba da se zamene sa efektivnim metodama finansiranja biznisa.

4.4 Ključne prepreke u realizaciji projekata ekonomskog razvoja u Srbiji

U nastavku sledi rasprava o glavnim preprekama ekonomskom razvoju u Srbiji. Ovi isti faktori ometaju realizaciju projekata ekonomskog razvoja.

4.4.1 Vlada i državna regulativa

U srpskoj poslovnoj zajednici vlada zastrašujući nedostatak poverenja i pouzdanja u Vladu Srbije. Ne postoje očekivanja da će vlada podržati ili pomoći privredi, osim kroz ciljane subvencije u odabranim privrednim granama, naročito u poljoprivredi. Poslovni ljudi kažu da najviše što mogu da se nadaju od vlade je da ih ostave na miru.

Mnogi će reći da je vlada ovakvu reputaciju zaslужila. Postoji poplava zakona i regulative koja utiče na privredu, i izgleda da je srpska privreda previše regulisana. Štaviše, vlada je prilično oštra kada su u pitanju MSP. U osnovi ovog problema je slab sistem sprovođenja zakonai regulativa. Na primer, Narodna skupština u Beogradu doneše zakon koji reguliše određene poreze koji su u vezi sa poslovanjem firmi, ali oni koji sprovode zakon su loše obučeni i informisani, pa je primena tih propisa od strane poreskih inspektora samo mestimična. Ovo je naročito problematično na lokalnom nivou, gde su kapaciteti vrlo slabi.

Drugi problem je republička inspekcija. Inspektorji imaju ovlašćenja da zatvore neku firmu i za najmanji prekršaj. Tokom posete prerađivačima hrane, oni su se žalili timu za procenu da su česte inspekcije koje proveravaju bezbednost hrane vrlo ometajuće, zato što inspektorji zatvore njihove proizvodne linije dok se obavlja inspekcija. U slučaju da nešto nije u redu, fabrika bi bila privremeno zatvorena.

Carinske procedure za uvezenu robu, kao i za izvozne proizvode, su birokratske, komplikovane i odnose puno vremena. Kao što je slučaj u mnogim zemljama u razvoju, Srbija umnogome zavisi od uvoznih dažbina kako bi popunila svoje prihode, tako da se veliki akcenat stavlja administrativne procedure i carinsko vrednovanje uvoznih artikala. Ovo može da dovede do velikih kašnjenja u prijemu uvezene robe. Sve što podstiče investicije je izuzeto iz carinskih dažbina u Srbiji, ali administrativni trošak pokrivanja ovih izuzetaka je veliki. Izvozne procedure su takođe komplikovane, budući da se zahteva veliki broj dozvola, provera i sertifikata.

Korupcija državnog aparata je prikrivena prepreka ekonomskom razvoju. Smatra se da je korupcija jako raširena. Srbija je rangirana kao 90. od 163 zemlje na listi najkorumpiranijih zemalja za 2006. godinu, koju izdaje organizacija "Transparency International". Iako se o korupciji retko govori javno, sistem koji ima previše propisa koji se slabo sprovode podstiče korupciju državnih službenika. Loše plaćen inspektor za bezbednost hrane koji ima ovlašćenja da zatvori fabriku zbog navodnog prekršaja propisa takođe ima moć da iznudi novac da bi ostavio fabriku da radi. Carina je još jedna služba potencijalno sklona korupciji. Ogromna dokumentacija koja se traži na carinskim prelazima može da bude motiv za uvoznika da plati carinskog službenika kako bi ubrzao postupak. Nedavno su visoki carinski inspektorji, uključujući i koordinatori carinske administracije za borbu protiv šverca, optuženi da su bili uključeni u šeme lažnog prijavljivanja robe u tranzitu kroz Srbiju, a zapravo su tu robu istovarali u ilegalne magacine po Srbiji i švercovali kompanijama i pojedincima bez plaćanja dažbina.¹⁵

Poseban, mada povezan problem je disproporcionalna vlast koju ima vlast u odnosu na opštine. Lokalne samouprave su slabe, i politički i ekonomski, i imaju vrlo ograničene mogućnosti da definišu programe za privlačenje i podsticanje poslovnih investicija i ekspanzije biznisa. Na primer, ovlašćenja opština da oporezuju lokalne privredne subjekte i građane je značajno limitirana, kao i njihove mogućnosti da ponude umanjenje poreza kao sredstvo privlačenja biznisa u lokalne sredine. Opštine samo imaju moć da ubiraju mali procenat poreza na lični dohodak i da nametnu taksu na firmu koju plaćaju sve registrovane firme u opštini.

Opštine nemaju moć da obezbede finansiranje na osnovu zaduženja bez prethodnog odobrenja Ministarstva finansija. Odobrenje se teško dobija, s obzirom na vladine probleme kad je u pitanju upravljanje dugom. Shodno tome, njihova sposobnost da pozajmimo novac za izgradnju objekata, kao što je industrijska zona, da bi privukli bnižnji prilično je ograničena. Opštine su takođe limitirane kod ovlašćenja za pozajmljivanje novca – ili, bar, za ubiranje kamate. Ono što neke

¹⁵ Boris Begović i Boško Mijatović (urednici) KORUPCIJA U SRBIJI PET GODINA POSLE Centar za Liberalno Demokratske Studije, Beograd, 2007

opštine rade da bi podstakle investicije je da obezbede bankovne pozajmice investitorima, a onda da plaćaju kamatu umesto njih.

Još jedan problem predstavlja vlasništvo nad zemljištem: opštine ne mogu da budu vlasnici zemljišta, budući da je svo opštinsko zemljište u vlasništvu države. Međutim, državno zemljište koje ne koriste državne institucije (npr. vojska) može da se da u zakup opština na period do 100 godina, da bi se kasnije ono davalno u podzakup privatnim firmama.

Ova ograničenja u ovlašćenjima koje imaju opštine u smislu oporezivanja, obezbeđivanja finansiranja i kontrole vlasništva nad zemljištem značajno limitiraju njihove mogućnosti da obezbede finansijski i fiskalni podstrek za ekonomski razvoj. Ono što opštine mogu najefikasnije da urade jeste fa ubrzaju postupak izdavanja licenci i dozvola za izgradnju poslovnih objekata. Ovim se smanjuju pravni i administrativni problemi prilikom uspostavljanja poslovnog objekta.

Ograničeni izvori opštinskih prihoda predstavljaju drugu prepreku ekonomskom razvoju, a posledica su neusklađenosti strukture moći između državne i lokalnih uprava. Tek je donošenjem novog Zakona o finansiranju lokalnih samouprava 2006. godine Vlada počela redovno da vrši transfer sradstava lokalnim samoupravama. Ovaj zakon precizira da će lokalne samouprave dobijati godišnje prihode od 1,7 odsto bruto nacionalnog proizvoda. Ova promena obezbeđuje određeni nivo finansijske stabilnosti opština. Pre ove promene, godišnji iznos sredstava namenjen lokalnim samoupravama bio je neizvestan, a često i politički motivisan. Kao rezultat toga, lokalne samouprave su morale da pronađu sopstvene izvore finansiranja, što je u nekim slučajevima postao veliki teret za lokalne firme. Na primer, naknade za uređenje gradskog građevinskog zemljišta su veliki trošak za investitore. Građevinske i druge dozvole su vrlo skupe i one čine 10 odsto opštinskih prihoda. Naknade za priključke na komunalne sisteme – voda, struja i kanalizacija – su takođe vrlo visoke. Ove dažbine značajno povećavaju cenu urbanizacije i izgradnje u Srbiji, i predstavljaju destimulaciju ekonomskog razvoja.

Jedna svetla tačka na ovoj slici jeste napredak koji je Vlada Srbije napravila po pitanju registrovanja novootvorenih firmi. Zakon o registraciji firmi je donešen 2004. godine, a Agencija za privredne registre je počela da radi 2005. godine. Registracija firme je tada postala administrativna, a ne sudska procedura, a postala je i lakša i brža. Kao rezultat toga, došlo je do osetnog porasta broja registrovanih firmi. Isto tako, vreme koje je potrebno poreskoj upravi da dodeli poreski identifikacioni broj novoj firmi je skraćeno sa sedam na tri dana.

4.4.2 Pravosudni sistem

U istraživanju sprovedenom 2005. godine u Srbiji od strane Evropske banke za rekonstrukciju i razvoj i Svetske Banke, 52 odsto ispitanika je označilo pravosudni sistem kao najveću prepreku biznisa u Srbiji.²⁰ Smatra se da je srpsko pravosuđe pod prevelikim uticajem izvršne vlasti i da je nesposobno da primenjuje zakone i rešava sporove nepristrasno. Vladini zvaničnici i državni službenici vrše pritisak na sudove, javne tužioce i pokušavaju da utiču na ishod važnih (političkih) sudskeih postupaka. Pravosuđe se takođe smatra neefikasnim i korumpiranim. Srpski sudovi su zatrpani predmetima. U nekim sudovima, svaki sudija prosečno radi na hiljadu predmeta godišnje. Sa 128 novih predmeta koji godišnje stižu svakom sudiji na razmatranje, značajna preopterećenja su neizbežna. Ozbiljna kašnjenja u postupcima ili u donošenju presuda

(više od četvrtine predmeta pređe u narednu godinu) predstavljaju jak podsticaj zastupnicima da upotrebe nelegalna sredstva kako bi došli do svojih prava.

4.4.3 Nedostatak mreže za podršku malom preduzetništvu

Što se tiče dobrih poteza, Vlada Srbije je poslednjih godina planski dala podsticaj razvoju MSP. Još 2001. godine vlada je osnovala Savet za MSP i preduzetništvo, koji je do sada prerastao u mrežu koja se sastoji od 14 regionalnih centara u velikim gradovima Srbije. Ovi centri pružaju poslovne informacije, obuku i savete MSP i preduzetnicima, a podržavaju i lokalne samouprave u njihovim naporima da sprovedu politiku lokalnog ekonomskog razvoja. Druga institucija koja podržava ekonomski razvoj u Srbiji je Privredna komora Srbije, čija je istorija počela kada je Knez Srbije osnovao Nacionalni odbor za trgovinu 1857. godine.

Ma koliko za pohvalu bili napori vlade da pomogne razvoj MSP, na žalost to nije urodilo plodom. Savet za MSP se slabo finansira, ima slabe kadrove i njegova efektivnost je ograničena. Privredna komora je ispolitizovana, birokratska i više zastupa stavove vlade nego stavove privatnog biznisa. Obaveza je svih privatnih firmi da postanu članovi komore. Međutim, veliko je nezadovoljstvo u okviru poslovne zajednice nivoom usluga koje komora pruža svojim članovima. Ovo nezadovoljstvo drastično ograničava njenu efikasnost kao glasa poslovne zajednice.

U ovom trenutku, ne postoji efikasna mreža za podršku koja bi pomogla srpskim MSP. Preduzetnici moraju potpuno sami da rade na stvaranju i širenju svog biznisa. Ono što je potrebno su privatne uslužne organizacije na nivou privrednih grana, koje se oslanjaju na članstvo i koje služe MSP u okviru svake privredne grane. Ovakve organizacije mogu da obezbede pristup informacijama i tehnologiji, da obezbede forum za razmenu ideja i iskustava i povežu svoje članove sa inostranim tržištima. Ovo ograničenje pruža veliku priliku donatorima da svojim projektima ojačaju mrežu za podršku biznisu u Srbiji.

4.4.4 Ograničene mogućnosti za finansiranje MSP

Nedostatak pristupa finansiranju je glavna prepreka poslovnim aktivnostima MSP u Srbiji. Većini mikro, malih i srednjih preduzeća hronično nedostaju sredstva. Ruralni krediti, naročito u južnoj Srbiji, su limitirani strukturnim ograničenjima u okviru bankarskog sektora. Iako su krediti koje obezbeđuje vlada dostupni poljoprivrednim proizvođačima i prerađivačima, količina sredstava koja je zapravo dostupna nedovoljna je da zadovolji potrebe poljoprivrednog sektora.

Privatni bankarski sistem u Srbiji je vrlo likvidan, a banke su pune para. Istovremeno, na stotine hiljada MSP nisu u mogućnosti da dobiju kredite. Izobličenje u bankarskom sektoru i loše kreditno okruženje su odgovorni za ovu nesrazmeru između zajmodavaca i zajmoprimaca.

Realne kamate na kredite su visoke, čineći tako da cene credita budu odbijajuće skupe za mnoga MSP. Postoje tri različite kamatne stope koje se daju, gde pojedinci plaćaju najveću, velike kompanije najmanju, a MSP onu između. Godišnja kamatna stopa za MSP je oko 15 odsto. The annual interest rate for MSMEs is around 15%. Cena kapitala za MSP deluje preskupa, s obzirom da se dug računa u evrima. Slučajevi 11 i 14 govore o čestoj denominaciji kredita u evrima i nepoverenju koje ova praksa stvara kada se krediti "obeleže za tržište".

Ipak, visoke kamatne stope jesu indikator visokog rizika. U Srbiji, veći deo rizika je van bankarskog sektora i može se definisati kao visok politički rizik. Mnogi veruju da visok politički rizik u Srbiji ima veze sa problemima kao što su politički nemiri, nerešeni problemi sa susednim državama i potreba da se sarađuje sa Haškim tribunalom. Visok rizik se dovodi u vezu i sa unutrašnjim problemima kao što su neefikasni sudovi i pravosudni sistem. Pored toga, Srbija je identifikovana kao zemlja sa slabim finansijskim sistemom, kao što su loše razvijeni sistemi javnog i privatnog kreditnog izveštavanja. Efikasan sistem izveštavanja bi pomogao kreditorima da umanje rizik i efikasnije opredede kreditna sredstva procenom potencijalnih korisnika kredita i obezbeđivanjem informacija o njihovoj finansijskoj situaciji. Drugi faktor rizika su teškoće koje kreditori imaju da obezbede realizaciju garancije duga u slučaju neispunjerenja obaveza. Pravni sistem je slab, katastar zemljišta je nekompletan, a procedura bankrotstva obično traju nekoliko godina. Konačno, propisi koji regulišu bezbedno davanje kredita, kao što su zakoni o garancijama i bankrotstvu, se neadekvatno primenjuju.

U okviru finansijskog sektora, strukturni problemi ograničavaju MSP pristup kreditima. Bančini krediti su često zasnovani na garancijama, gde je obavezna pokrivenost kreditnih sredstava nekoliko puta veća od samog kredita. Takođe postoji i kulturna averzija prema kreditima od strane MSP, što je nesumnjivo posledica njihovog dubokog nepoverenja bankarskog sistema. Korisnicima kredita je potrebna obuka i tehnička pomoć za formulisanje biznis plana i projektnih koncepta, dok bankarski službenici moraju više da nauče o finansiranju MSP, naročito poljoprivrednih preduzeća, kao i o rizicima tog finansiranja. U idealnom slučaju, kreditni službenici banke bi više koristili tok gotovog novca kao osnovni kriterijum za davanje kredita.

4.4.5 Veštine poslovnog upravljanja

Upravljačke veštine su u načelu deficitarne u srpskim MSP. Ni program CRDA, niti program SEDP, nisu bili zamišljeni da zadovolje ove potrebe. U severnim delovima Srbije, upravljačke veštine su mnogo više razvijene u smislu konkurentne, izvozno orijentisane proizvodnje i potencijala za razvoj, nego na jugu i u jugo-istočnim regionima zemlje. Jačanje izvršnog upravljanja i veština u oblasti marketinga bio bi izuzetno važan doprinos MSP, ako ona žele da rastu i razvijaju se.

U porodičnim firmama, najviše upravljačke pozicije u kompanijama se često daju rođacima, a ne profesionalnim menadžerima koji su izabrani na osnovu svojih kvalifikacija. Kao rezultat toga, rast je često limitiran brojem sinova i kćerki koji su tu da rukovode firmom. Šta više, postoji jedna opšta neodlučnost da se zadaci delegiraju potčinjenima, što znači da najviše rukovodstvo kontroliše veći deo procesa donošenja odluka. Veštine upravljanja ljudima su ograničene, sa vrlo malo ulaganja u MSP po pitanju obuke i napredovanja zaposlenih. Ovakvo shvatanje ljudskih resursa, naročito kada ga u praksi primenjuju kompanije kojima treba osoblje sa konkretnim veštinama ili visoko kvalifikovano osoblje. Izrada i objavljivanje finansijskih izveštaja se smatra zakonskom obavezom, a ne najvažnijim izvorom informacija za upravljanje firmom. MSP veruju da srpske škole za administriranje i upravljanje biznisom ne zadovoljavaju standarde kvaliteta i da edukacija u oblasti upravljanja nije adekvatna da zadovolji potrebe biznisa.

4.4.6 Nefleksibilno tržište rada

Srpsko radno zakonodavstvo je radnu snagu učinilo manje fleksibilnom nego u susednim zemljama. Ovo je nesumnjivo rezultat vladinih napora da obezbedi sigurnosnu mrežu za radnike koji će biti višak kada se državne firme privatizuju. Novi Zakon o radu, koji je stupio na snagu u februaru 2005. godine, nameće administrativne prepreke otpuštanju radnika ne bi li smanjio rast nezaposlenosti. Poslodavci moraju radnicima da daju zvanično upozorenje sa preciznim razlozima svog nezadovoljstva; zatim moraju da informišu sindikat o svojim namerama, kao i da ponude zaposlenima alternativni posao. Takođe, ovim Zakonom se uspostavlja poseban fond za radnike koji izgube posao zbog bankrotstva. Poslodavci moraju da plaćaju dodatni porez da bi finansirali ovaj fond, što radnu snagu čini skupljom. Ovo takođe usporava restrukturisanje, konkurentnost firmi i ekonomski razvoj.

4.4.7 Nekonkurentnost srpskih firmi na svetskom tržištu

Svetski Ekonomski Forum rangirao je Srbiju kao 80. od 121 zemalje koje su se našle na spisku najkonkurentnijih privreda na svetu u 2005. godini, što je za devet mesta bolji plasman nego 2004. godine kada je Srbija bila 89. Iako ne postoji direktna veza između ocene srpske konkurentnosti i konkurentnosti srpskih MSP, ova rang lista zemalja ipak odslikava nedostatak međunarodne konkurentnosti srpske privrede. Pravi ipokazatelj konkurentnosti je sposobnost domaćih firmi da se takmiče na stranim tržištima. S obzirom na veliki negativni trgovinski deficit koji Srbija ima, srpske firme su u načelu veoma loše po ovom pitanju. Najveća prepreka u postizanju dugoročne globalne konkurentnosti srpskih firmi je to što glavnim izvoznim sektorima dominiraju primarni proizvodi sa niskom dodatnom vrednošću.

Malo srpskih MSP je sposobno da se takmiči na svetskom tržištu, izvan bivše Jugoslavije. Postoji nekoliko razloga za ovu slabost. Marketing je u Srbiji nerazvijen, neadekvatan i nedovoljno sofisticiran. Čak je i sam koncept marketinga vrlo loše shvaćen i usmeren samo na promociju robe. Prodajući primarno na lokalnim tržištima, preduzeća se uglavnom takmiče na osnovu cene, dok se konkurenčnost na izvoznim tržištima prvenstveno zasniva na kvalitetu, pa onda na ceni. Produktivnost srpskih preduzeća je niska u poređenju sa stranim konkurentsksim firmama, uglavnom zbog ograničene upotrebe tehnologije i lošim upravljačkim veštinama. Poslovni procesi - administrativne procedure, finansijske kontrole, računovodstvo i finansijsko izveštavanje – su loši, prvenstveno kao rezultat lošeg upravljanja. Postoji snažna potreba za poboljšanjem poslovnih veština i restrukturisanjem firmi.

U poljoprivrednom sektoru, gde su voće i kukuruz izuzeci, srpski farmeri su generalno nekonkurentni na svetskom tržištu. Zahvaljujući visokom nivou zaštite i subvencija, poljoprivredna proizvodnja za domaće tržište je značajno profitabilnija nego što bi bila za izvozna tržišta. Iako je ovakva situacija održiva sve dok je domaće tržište zaštićeno od međunarodne konkurenčije, Srbija je postavila sebi cilj da uđe u Svetsku trgovinsku organizaciju (WTO) u 2008. godini. Kada Srbija uđe u ovu međunarodnu organizaciju, granice će se jednog dana otvoriti i neefikasni farmeri će biti prinuđeni da se takmiče sa jeftinim uvoznim poljoprivrednim proizvodima.

Srpski farmeri imaju "mentalitet subvencija" i reaguju na vladin podsticaj umesto na signale sa tržišta. Na primer, srpski farmeri dobijaju vladine subvencije za đubrivo, proizvodnju mleka,

kredite za obrtna sredstva povoljnije od tržišnih i grantove za skladištenje robe na farmama.¹⁶ Farmere su trenutno zaštićeni od spoljne konkurenčije visokim uvoznim dažbinama (npr. 30% carine se plaća za uvoz kukuruz i pšenicu; čak i više za mlečne proizvode i svinjetinu), kao i necarinskim preprekama kao što su komplikovane procedure dobijanja dozvola i visoki troškovi granične inspekcije. Iako vlada polako ukida veći deo poljoprivrednih subvencija, njihova dosadašnja primena je kod farmera stvorila stanje zavisnosti od države.

Produktivnost na farmama je niska, prvenstveno zbog ograničene upotrebe tehnologije i male proizvodnje. Mnoge srpske farme, naročito one van relativno produktivnog i bogatog regiona Vojvodine, praktikuju poljoprivrednu proizvodnju po sistemu "mala ulaganja-mala proizvodnja" gde se veliki deo proizvedene robe konzumira na samoj farmi, dok se višak prodaje na lokalnim pijacama. Farmeri ograničeno koriste inpute kao što su đubriva, hemijska sredstva i prethodno mešanu stočnu hranu i obično nemaju taj nivo proizvodnje koji zahteva primenu poljoprivrednih tehnologija kao što su rashladno skladištenje mleka, skladištenje žita i zemljoradnja uz pomoć mehanizacije, niti mogu sebi priuštiti tehnološke inovacije kao što su hibridno seme, genetski poboljšane životinje i bolja prehrana životinja.

Troškovi marketinga žita su visoki zbog ograničenog broja objekata za sušenje i skladištenje. Mnogi proizvođači kukuruza imaju ograničen pristup jeftinim objektima za sušenje žita, pa su zbog toga prinuđeni da prodaju svoj kukuruz odmah posle žetve kada on ima visok sadržaj vlažnosti, često regionalnim trgovinskim monopolistima, koji na sebe preuzimaju troškove sušenja. Ovo dovodi do nižih cena na samoj farmi. Visoki troškovi sušenja mogu da se smanje upotrebom sorti koje ranije sazrevaju i investiranjem u skladišni prostor na farmi. Mogućnost marketinške promocije pšenice je takođe smanjena zbog malog broja objekata za sušenje. Zbog toga što nije sušena, srpska pšenica ima relativno slab kvalitet za pečenje i uglavnom se izvozi kao stočna hrana.

Samo mali broj od 700.000 srpskih farmi funkcionišu kao komercijalna preduzeća. Farme zauzimaju oko 88 odsto ukupnog poljoprivrednog zemljišta. Od ovog ukupnog broja farmi, nekih 600.000 su male porodične farme sa manje od pet hektara zemlje koje uglavnom proizvode za sopstvene potrebe, a samo viškove prodaju na lokalnim pijacama. Ostalih 100.000 farmi, ili 15% od ukupnog broja, su komercijalno orijentisane privatne farme. To su obično porodične farme sa oko 10 hektara zemlje, koje upražnjavaju mešovitu poljoprivrednu proizvodnju proizvoda visoke vrednosti kao što su jagodičasto voće, voćnjaci, vinogradi i proizvodnja domaćih životinja, i koje su uglavnom locirane u centralnoj Srbiji.

U Vojvodini postoji visoka koncentracija velikih farmi. To su veliki agrokombinati i zadruge u društvenom vlasništvu, kao i nova klasa većih privatnih farmi koje su se pojavile posle privatizacije. Velike, privatne farme uzbrajaju žito kao što je kukuruz, pšenica i industrijsko bilje poput šećerne repe za izvozno tržište.

Neki sitnoposednici su počeli da prelaze na komercijalnu poljoprivrednu proizvodnju, dok drugi smanjuju proizvodnju i prelaze na proizvodnju samo za svoje potrebe ili potpuno napuštaju poljoprivredu. Međutim, proces konsolidacije ide preterano sporo. Brza konsolidacija zemljišta

¹⁶ Terenske zabeleške autora

je usporena zbog nerazvijenog tržišta poljoprivrednog zemljišta i tržišta zakupa zemljišta, koja su ograničena neadekvatnim zakonskim okvirom po pitanju posedovanja i vlasništva nad zemljištem. Gospodin Tomić govorи o nekim nedostacima u regulativi po pitanju vlasništva nad zemljištem, a u vezi sa njegovom željom da proširi proizvodnju voća u slučaju 10. Da bi se razvilo funkcionalno tržište zemljišta i zakupa zemljišta, moraju se prvo napraviti poboljšanja u katastrima nepokretne imovine i posedima zemljišta, a moraju se i usvojiti mehanizmi za marketing zemljišta. Značajna konsolidacija farmi koja dovodi do obimnijih privrednih aktivnosti se ne može dogoditi dok se ova poboljšanja ne sprovedu.

Iako su implmentacioni partneri na programu CRDA napravili dobar napredak u uspostavljanju i jačanju poljoprivrednih asocijacija i zadruga, još mnogo treba da se uradi. Ove organizacije se pojavljuju kao tržišna snaga i imaju potencijal da umnogome poboljšaju prihod farme kroz svoju sposobnost da ugovore bolje cene, smanje troškove inputa nabavkom velikih količina i povraćajem PDV-a i zbiranjem proizvoda radi efikasnog marketinga. Drugim rečima, asocijacije proizvođača imaju isti efekat kao i konsolidacija zemljišta. Veliki napor je potreban da se mali farmeri organizuju u asocijacije i zadruge.

Ima mnogo nedostataka kad je u pitanju pružanje usluga u poljoprivrednom sektoru u Srbiji. Verovatno najveći nedostatak je isključivo usmerenje na proizvodnju useva i stoke. Usluge podrške poljoprivrednom sektoru treba takođe da pomognu farmerima i prerađivačima da se prilagode manje zaštićenom ekonomskom okruženju sa manje subvencija. One treba da pomognu da se poboljša efikasnost na farmama, kao i u fabrikama i da se usvoje međunarodni standardi za bezbednost i kvalitet hrane koji su neophodni da bi se postalo konkurentnim na domaćem i stranom tržištu.

4.5 Doprinos programa CRDA/SLGRP učešću građana

Tim za procenu je našao da je učešće građana pitanje stavova i percepcija, i ne treba da bude iznenadenje što ovi aspekti variraju u zavisnosti od toga ko se intervjuju i šta se dešava politički u zemlji tokom intervjuja ili diskusije fokus grupe. Istraživanje koje je obavio tim za procenu je potvrdilo da su programi CRDA i SLGRP obezbedili alate i sisteme koji su potrebni da se poveća učešće građana, poboljša opštinska efektivnost i podstakne lokalna ekonomija, i da su rezultati bili značajni kod svih tri cilja. USAID je pomogao da se postave temelji, ali permanentna poboljšanja u kvalitetu i obimu učešća građana u Srbiji će zahtevati nastavak izgradnje na tim temeljima na nacionalnom nivou.

Doprinosi svakog programa učešću građana se razmatraju u narednim poglavljima.

4.5.1 Doprinos programa CRDA Učešću gradana

4.5.1.1 Rezultati davanja ovlašćenja građanima

Intervjui sa 61 pojedinačnim korisnikom programa CRDA su potvrdili da su aktivnosti mobilizacije zajednice, koje su sprovedene širom svih pet zona odgovornosti, bile revolucionarno i podsticajno iskustvo za većinu građana. Skoro svi učesnici su izjavili da nisu shvatali kakvu moć imaju kao obični građani da utiču na promene u lokalnoj zajednici i da utiču na proces oslučivanja u svojim opštinama. Ovo je naročito bio slučaj kod intervjuisanih građana iz malih mesta, gde su učinjena skromna, ali vitalna poboljšanja sistema vodosnabdevanja, škola, puteva i druge osnovne infrastrukture, koja su odabrali i nadgledali

lokalni saveti koji su radili po sistemu učešća građana u svim aktivnostima. Projekti su uvek bili i veći zahvaljujući lokalnom učešću, koje je često prevazilazilo veličinu granta USAID-a, a sprovodili su ih implementacioni partneri na programu CRDA.

Kao što se vidi na tabelama koje počinju na strani 36 aneksa, 51 odsto onih koji su intervjuisani¹⁷ smatrali su da su uticali na opštinske odluke na način koji je doneo osetna poboljšanja njihovim zajednicama, a 47 odsto je izjavilo da su i posle projekta nastavili da imaju takav uticaj. Velika većina članova interesnih grupa koji su intervjuisani—58—je reklo da su sada više uključeni u poslove zajednice nego pre početka programa CRDA.

Tim je našao da su saveti građana u najvećem broju slučajeva prestali da postoje, mada su se neki registrovali kao nevladine organizacije. Gradeći na veštinama koje su stekli kroz učešće na programu CRDA, neki bivši članovi saveta građana osnovali su konsalting firme i pružaju usluge opštinama i drugim donatorima kao što su UNDP i EU na komercijalnoj osnovi.

Mnogi članovi saveta građana su bili razočarani što se program CRDA završio pre nego što su sistemi i prakse učešća građana uspeli da se u potpunosti ukorene u njihovim opštinama. Drugi su se žalili, ponekad i ogorčeno, da im je promena političke partije na vlasti u njihovoј opštini praktično onemogućila dijalog sa opštinskim samoupravom. Izgleda da je za ove pojedince neko smisleno učešće u opštinskim poslovima tu i završeno.

4.5.1.2 Uticaj na kvalitet života

Program CRDA je bio glavni pokretač ekonomskog rasta u srpskim gradovima i selima u trenutku kada je ta pomoć bila vitalno važna. Tim za procenu je video mnogo primera takvih projekata, uključujući rekonstruisane škole, presvučene puteve i preduzeća koja su ili osnovana ili ojačana kao rezultat grantova za novu opremu i drugih vidova pomoći. Čak 85 odsto ispitanika u okviru istraživanja pojedinaca iz interesnih grupa smatralo je da se poslovno okruženje poboljšalo kao posledica projekta. Štaviše, zahvaljujući uključivanju lokalnih ljudi u odabir ovih projekata, 90 odsto ispitanika je izjavilo da smatra da su se uslovi za život i rad u njihovom gradu poboljšali *kao direktni rezultat povećanog učešća građana*.

Primarni impuls za učešće građana u ovom slučaju bilo je postojanje sredstava i tehničke pomoći koju je pružao strani donator, što je situacija koja više ne postoji. Međutim, pojedinačni ispitanici skoro jedinstveno tvrde da je iskustvo na programu CRDA bilo vrlo podsticajno za lokalne zajednice—iskustvo koje im nije samo otvorilo oči po pitanju mogućnosti mobilizacije, već im je i obezbedilo veštine potrebne da se obrate drugim donatorima u budućnosti, uključujući i sopstvene opštinske uprave.

4.5.1.3 Uticaj programa na odnose građana sa lokalnom upravom

Tim za procenu je zaključio da su korisnici programa zadovoljniji uslugama koje im sada pružaju opštinske uprave nego pre početka programa CRDA, što je umnogome rezultat (1) Opštinskih uslužnih centara (CAC) i Efikasnih centara za izdavanje dozvola (OSPC) koji su osnovani u okviru programa SLGRP i (2) pokretanje transparentnih budžetskih sistema i održavanja

¹⁷ Procenti su izračunati tako što je zbir vrednosti u prve dve kolone bio delilac, a ukupna vrednost reda je bila imenilac.

budžetskih rasprava. Tri četvrtine građana koji su popunili upitnik su izjavili da su da znaju ili da su lično imali koristi od uslužnih opštinskih centara ili efikasnih centara za izdavanje dozvola koji su uspostavljeni u okviru programa CRDA, dok je 69 odsto građana reklo da se pružanje opštinskih usluga u njihovim gradovima poboljšalo u poslednjih 12 – 24 meseca.

Međutim, tim je našao prilično veliko odstupanje u percepciji između građana korisnika i opštinskih zvaničnika po pitanju stepena otvorenosti i transparentnosti budžetskog procesa. Iako je 85 odsto intervjuisanih opštinskih zvaničnika izjavilo da se u njihovim gradovima održavaju godišnje budžetske rasprave, samo 52 odsto interesnih grupa građana koje su popunile naš upitnik su to potvrdile. Najverovatnije da je ovo samo razlika u percepciji, jer su opštinski zvaničnici u poziciji da pouzdano znaju—i to su potvrdili napismeno—dok su ispitanici među građanima samo izražavali ono za šta su mislili da je tačno. Međutim, ovo nam govori da manje od pola intervjuisanih pojedinaca misli da su inicijative građana uključene u godišnje planove kapitalnih investicija njihovih opština, u odnosu na skoro 90 odsto opštinskih zvaničnika koji su izjavili da mogu da dokumentuju da je to tako.

Upitnik C-1 CRDA upitnik za pojedince Presek rezultata						
	Potpuno se slažem	Slažem se	Ne znam/Bez mišljenja	Ne slažem se	Uopšte se ne slažem	Nije primenjivo
1. Uticao sam na opštinske odluke na način koji je osetno poboljšao našu zajednicu.	22	30	5	3	1	0
2. Više sam uključen u poslove zajednice него što sam to bio pre početka programa CRDA.	33	24	1	2	1	0
3. Nastavljam da utičem na opštinske prioritete u mom gradu.	23	23	6	5	2	1
4. Uspostavljeni su sistemi koji obezbeđuju da građani mogu da smisleno i redovno učestvuju u opštinskim poslovima.	8	27	4	11	11	0
5. Uslovi za život i rad u mom gradu su poboljšani kao rezultat poboljšanog učešća građana.	16	39	2	4	0	0
6. Sistemi i procedure za uključivanje običnih građana u proces određivanja prioriteta u opštini još uvek moraju da se poboljšavaju.	44	15	1	1	0	0
7. Moja opština sprovodi godišnje budžetske rasprave na kojima se traži mišljenje običnih građana.	12	20	12	6	9	2
8. Smatram da moja opština dosta čini na podsticanju građana i lokalnih organizacija da prisustvuju javnim skupovima kao što su budžetske rasprave.	13	18	6	11	12	1
9. Pružanje opštinskih usluga se poboljšalo u mom gradu u poslednjih 12-24 meseca.	10	32	9	6	4	0
10. Moj grad je manje zavisan od centralne vlasti nego što je bio pre programa CRDA.	9	22	9	16	5	0
11. Poslovno okruženje u mojoj opštini je poboljšano kao rezultat programa CRDA.	13	39	8	1	0	0
12. Inicijative građana su uvrštene u godišnji plan kapitalnih investicija moje opštine.	5	25	19	4	3	5
13. Znam za ili sam lično imao koristi od opštinskog uslužnog centra (CAC) ili efikasnog centra za izdavanje dozvola (OSPC) koji su osnovani u okviru programa CRDA.	26	20	7	0	0	8

Bilo je i drugih, ozbiljnijih odstupanja u percepciji. Na primer, samo 57 odsto intervjuisanih korisnika programa CRDA su smatrali da su uspostavljeni sistemi koji obezbeđuju da građani mogu da smisleno i redovno učestvuju u opštinskim poslovima. Iako je bukvalno svaki intervjuisani zvaničnik tvrdio da njegova opština dobro sarađuje i sa urbanim i sa seoskim MZ i podstiče ih da učestvuju na javnim skupovima kao što su budžetske rasprave, samo se 51 odsto običnih građana složilo. Zaista, ogromna većina ispitanika među građanima—97 percent—izjavila je da smatra da sistemi i procedure za uključivanje običnih građana u proces određivanja prioriteta u opštini još uvek moraju da se poboljšavaju. Tako, tu ostaje prilično velika razlika u percepciji po pitanju da li i koliko je potrebno dodatnog rada da bi se osiguralu efikasno učešće građana u opštinama gde je program CRDA delovao.

4.5.1.4 Uticaj na decentralizaciju

Tim je htelo da proveri šta građani u lokalnim sredinama misle koliko su programi CRDA i SLGRP povećali moć njihovih opština u odnosu na centralnu vlast u Beogradu. Ovo je kompleksno pitanje koje je potpunije obrađeno u poglavlju o jačanju lokalne uprave, ali ovde vredi pomenuti da samo malo preko polovine intervjuisanih interesnih grupa građana (51 odsto) smatra da njihov grad sada ima više nezavisnosti u odnosu na centralnu vlast nego što je imao pre programa CRDA.

4.5.1.5 Održivost

Kao što je naznačeno ranije, aktivnosti učešća građana i uspesi koji su bili zaštitni znak programa CRDA ne bi se desili da nije bilo prisustva i donacije stranog donatora. U svakom gradu su projektne interesne grupe pričale timu da su građani bili podozrivi u odnosu na proces dok nisu videli opipljive koristi. Jednom kada je proces počeo da se odvija, saveti građana su odlično obavili posao primarnog mehanizma za obezbeđivanje rada na lokalnim prioritetima. Neki od saveta građana su nastavili da postoje kao javne interesne grupe i posle završetka programa, ali većina ih se jednostavno ugasila. (slučaj 25).

Osoblje USAID-a je potvrdilo timu za procenu da nikad nije bilo ni planirano da saveti građana postanu stalne strukture. Ipak, pošteno je zapitati se da li je proces učešća građana koji je pokrenut kroz savete građana održiv. Odgovor na ovo pitanje se sastoji iz dva dela:

- Prvo, na institucionalnom nivou, mnoge NVO koje su nastale iz ovog procesa, iako nisu predstavnici zajednice u pravom smislu te reči, nastavljaju tradiciju služeći kao čuvari i grupe za pritisak koje lobiraju kod opštinskih vlasti za prioritete od javnog interesa, kao što su pitanja očuvanja životne sredine ili u ime hendikepiranih osoba sa posebnim potrebama. Ovo je vrlo važno i opipljivo nasleđe programa CRDA.
- Drugo, na nivou stavova ljudi, tim je stalno slušao korisnike programa kako kažu da je sam koncept učešća građana bio toliko revolucionaran (i različit od iskustva u socijalizmu), da je njegov uticaj ostao trajan, bar u oblastima gde je program bio aktivan.

4.5.2 Doprinos programa SLGRP učešću građana

Program SLGRP je želeo da osnaži i institucionalne i operativne kapacitete opština, dok je istovremeno pokušavao da dovede do promena u oblasti političkog okruženja kako bi ubrzao prenošenje ovlašćenja u procesu donošenja odluka na lokalni nivo. Krajnji cilj—i ono što je u fokusu ovog dela procene—bio je da se izgradi i osnaži dvosmerna komunikacija između opština i građana kojima one služe.

Tokom otprilike tri nedelje koliko je proveo na terenu, tim se sastao sa velikim brojem zvaničnika opštinskih uprava, uključujući gradonačelnike, načelnike budžeta i rukovodioce službi za strateško planiranje kako bi sagledao ostvarenja programa i ocenio u kojoj su meri uspostavljeni sistemi za podsticanje učešća građana. Informacije su prikupljene postavljanjem otvorenih pitanja, ali i upotrebom 16-delnog upitnika. Opštinski zvaničnici su svi hvalili dobijenu pomoć, mada je u nekoliko slučajeva bilo manjih pritužbi na obuke i nabavku sofvera.¹⁸

Uopšteno uzevši, tim je zaključio da je pomoć bila veoma efikasna. USAID se u početku usesredio na opozicione opštine kojima su sistematski bili uskraćeni resursi od strane centralne vlasti, tako da su marginalni rezultati bili veoma dobri. Pomoć se sastojala od obuka za opštinske zvaničnike, komjuterizacije i uspostavljanja informacionih sistema, poboljšanja procedura javnih nabavki, osnivanja modernih opštinskih uslužnih centara (CACs) i efikasnih centara za izdavanje dozvola (OSPCs), kao i sistema za povećanje transparentnosti i javnog učestvovanja u definisanju opštinskog budžeta. Program SLGRP je takođe saradivao sa programom CRDA u uspostavljanju Zona unapređenog poslovanja (BID) u opštinama Zrenjanin, Valjevo, Niš i Kruševac.

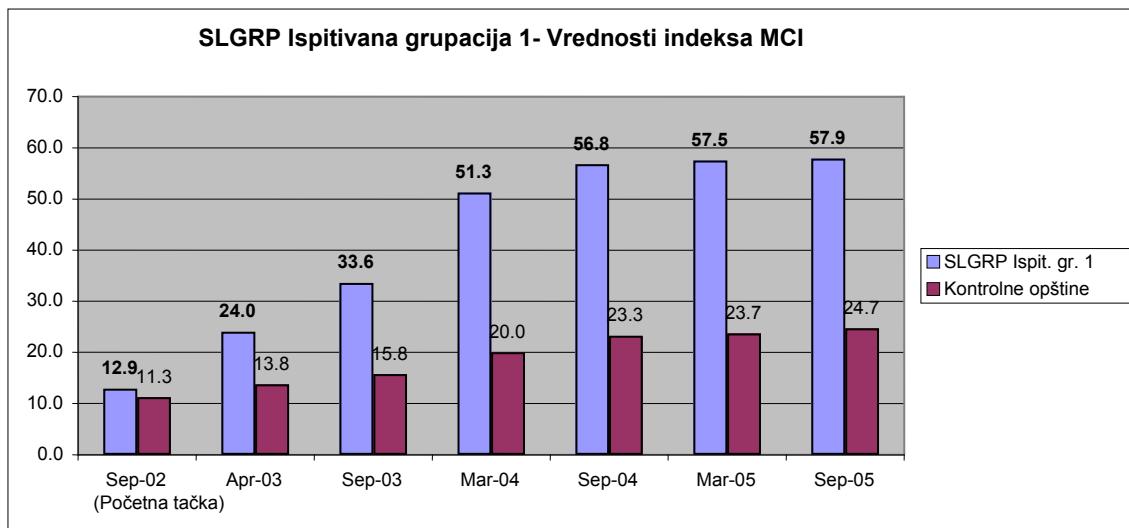
4.5.2.1 Uticaj na opštinsku efikasnost

Uticaj USAID-ove pomoći na opštinsku efikasnost bio je značajan i pažljivo dokumentovan od strane organizacije DAI kroz upotrebu opštinskog indeksa kapaciteta (MCI). Pošto je prvo definisana polazna tačka za svaku opštinu, indeks je pratilo razvoj u pet oblasti: finansijsko upravljanje, opštinski sistemi, komunalna preduzeća, transparentnost i pružanje usluga građanima. Slike 4-1 do 4-3 iz DAI-ovog završnog izveštaja pokazuju kombinovan rast sposobnosti u ovih pet oblasti za tri grupe opština.¹⁹ Kao što je i naznačeno u izveštaju, što je duže pojedina grupa opština (ispitivana grupacija) bila na programu, to je veće odstupanje između nje i kontrolne grupe koja se sastojala od opština koje nisu učestvovale u programu (uporedite prikaze za ispitivanu grupaciju 1 sa prikazima za ispitivane grupacije 2 i 3 na primer, koji su se priključili programu kasnije). Ispitivane grupacije i kontrolne grupe moraju bliže da se objasne.

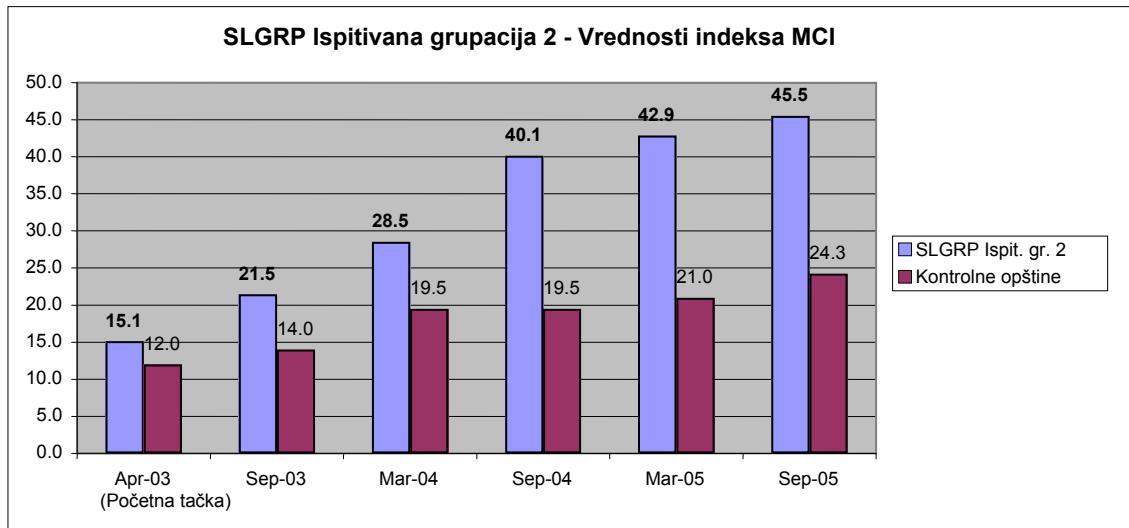
¹⁸ U Loznici i Novom Pazaru, opštinski zvaničnici su se žalili da je američki implementacioni partner insistirao nanabavci određenog softverskog paketa poznatog kao "FINOVA" koji na kraju nije bio upotrebljiv. Kasnije su ove dve opštine kupile odgovarajući softver koristeći svoja sopstvena finansijska sredstva. Bivša gradonačelnica Novog Pazara je izjavila da joj se činilo da je osoblje koje je angažovalo američki implementacioni partner da sproveđe obuku bilo loše pripremljeno i nekvalifikovano za taj posao; međutim, velika većina opštinskih zvaničnika sa kojima smo mi razgovarali je hvalio obuke koje su održane u okviru programa SLGRP.

¹⁹ Završni izveštaj Programa za reformu lokalne samouprave u Srbiji, Development Alternatives, Inc. oktobar 2006.

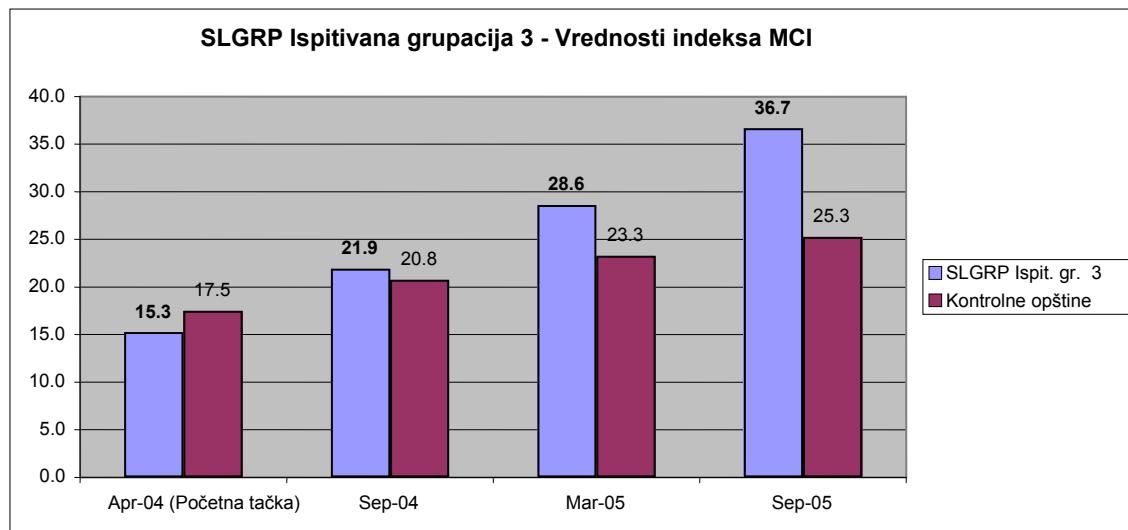
Tim za procenu video je i čuo za mnoge primere opipljivog poboljšanja opštinskog rada u intervjuima sa lokalnim zvaničnicima, a i fizički je pregledao jedan broj opštinskih planskih dokumenata. Tim je takođe posetio bar pet opštinskih uslužnih centara da bi se lično uverio kako ih koriste obični građani.



Slika 4-1: SLGRP Ispitivana grupacija 1 - Vrednosti indeksa MCI



Slika 4-2: SLGRP Ispitivana grupacija 2 - Vrednosti indeksa MCI



Slika 4-3: SLGRP Ispitivana grupacija 3 - Vrednosti indeksa MCI

Program SLGRP je takođe dosta doprineo na zakonodavnom nivou, pomažući oblikovanje i ubrzavanje usvajanja zakona koji doprinose decentralizaciji, prvo Zakonom o učešću opština i gradova u raspodeli prihoda od poreza i raspodeli transfernih sredstava iz 2006. godine, koji je pomogao da sistem podele prihoda bude pošteniji. Njega je pratilo Zakon o finansiranju lokalne samouprave, koji je ne samo doneo veću podelu prohoda, već je i omogućio opštinama da po prvi put pozajmljuju sredstva od komercijalnih banaka.

4.5.2.2 Uticaj programa na učešće građana

Program SLGRP nije samo radio na izgradњи kapaciteta i povećanju profesionalizma opštinskih službenika, već i na omogućavanju povećanog učešća građana kroz mehanizme kao što su javne budžetske rasprave i osnivanje opštinskih uslužnih centara.²⁰ Tim za procenu nije sistematski prikupljao i analizirao primarne budžetske podatke, ali je postavio opštinskim službenicima niz konkretnih pitanja o budžetskom procesu i uopšte o njihovim naporima da uključe građane u opštinski proces donošenja odluka. Kao što je prikazano u tabelama za Upitnik C-2 na strani 43, velika većina je potvrdila da ne samo da nastavlja da održava godišnje budžetske rasprave, već i takođe čini posebne napore da podstakne učestvovanje običnih građana.

Tim je ponovo naišao na odstupanja između percepcije opštinskih zvaničnika koji su učestvovali u programu SLGRP i percepcije pojedinačnih građana koji su imali koristi od različitih vrsta CRDA grantova. Iako ne sumnjamo u pisane izjave opštinskog osoblja, vredno je pažnje da veliki broj ispitanika koji su popunjavali pojedinačni upitnik (vidi prethodnu diskusiju o Upitniku C-1) nije mogao da potvrdi da su javne budžetske rasprave karakteristika budžetskog procesa njihove opštine, niti da njihova gradska uprava na dobar način poziva građane na javne rasprave kako bi očuvala javnost tog procesa.

²⁰ Ne postoji zakon koji obavezuje da se održavaju javne opštinske budžetske rasprave u Srbiji, ali sve opštine koje su učestvovalе u programu SLGRP su pristale na to. Neke su čak usvojile i lokalne propise koji ih čine obaveznim.

Tim za procenu zaključuje da je najverovatniji razlog za ovo nedostatak interesovanja i/ili poznavanja mehanizma opštinskog upravljanja kod pojedinačnih građana, verovatno u kombinaciji sa lošom reklamom celog procesa od strane opština. Zaista, u Tutinu i nekim drugim gradovima, gradonačelnici su izjavili da bi voleli kada bi obični građani pokazali više interesovanja za opštinski budžetski proces.

Tim je video veliki broj različitih pristupa budžetskim raspravama. U opštini Paraćin, na primer, javne budžetske rasprave su toliko postale obavezne da gradonačelnik smatra da je neophodno, sa političkog stanovišta, da svakoj lično prisustvuje, naročito onim manjim u ruralnim MZ koje sačinjavaju opštinu. Na suprot tome, u većim gradovima kao što je Kruševac, izgleda da je mišljenje građana traženo uglavnom preko masovnih medija, na primer kroz upitnike koji su deljeni uz lokalne novine, na kojima su građani mogli da glasaju za ili protiv određenih projekata.

U velikom broju intervjuja koje je tim obavio širom Srbije, a kao što je i dokumentovano u upitnicima za građane i opštinske zvaničnike, bilo je kristalno jasno da je program CRDA pomogao građanima da oslobole svoju energiju, identifikuju prioritete i podstaknu svoje opštine da u zajedničkom naporu unaprede lokalne objekte i povećaju prihode. Isto tako, povećanjem transparentnosti, poboljšanjem pružanja usluga i uključivanjem običnih građana u procese definisanja i kontrole budžeta, program SLGRP je pomogao da se utvrди ideja da opštine zaista mogu efikasno da odgovore na potrebe građana. Prema tome, za korisnike projekata se može reći da je izgrađen solidan “most” kroz međusobno podržane i ponekad zajedničke aktivnosti programa CRDA i SLGRP.

Na žalost nije moguće šire plasirati ove nalaze o učešću građana srpskoj populaciji. Dinamičan razvoj događaja u Srbiji od početnih koraka programa CRDA i SLGRP u prvim godinama posle 2000., počeo je poniženjem i ogorčenjem stanovništva zbog intervencije NATO-a, nastavio se nadom i ohrabrenjem koje su doneli pad Miloševića i međunarodna pomoć od donatora. Međutim, oporavak su pratile raspršene iluzije tokom vladavine Demokratske stranke Srbije, i, konačno, gubitak Kosova samo nekoliko dana pre nego što je tim za procenu završio svoj terenski rad u Srbiji.

	Upitnik C-2						
	Upitnik programa CRDA za opštinske zvaničnike						
	Presek rezultata						
	Potpuno se slažem	Slažem se	Ne znam/Bez mišljenja	Ne slažem se	Uopšte se ne slažem		Nije primenjivo
1. Ova opština održava godišnje budžetske rasprave na koje se pozivaju građani gde imaju mogućnost da iskažu svoje mišljenje.	15	3	0	2	0		1
2. Ova opština sarađuje sa svim MZ, urbanim i ruralnim, i podstiče ih da učestvuju na javnim skupovima u zajednici.	16	5	0	0	0		0
3. Ova opština sarađuje sa grupama građana i grupama koje zastupaju građane sa posebnim interesima i podstiče ih da učestvuju na javnim skupovima u zajednici.	12	6	2	1	0		0
4. Ova opština vodi evidenciju o dobrovoljnem prisustvu na godišnjim budžetskim raspravama.	7	8	3	2	0		1
5. Mišljenja građana izražena na raspravama se beleže i postaju deo odlučivanja o godišnjem budžetu moje opštine.	10	5	6	0	0		0
6. Gradonačelnik ove opštine priprema pregled godišnjeg budžeta i predstavlja ga javnosti putem medija kada se budžet usvoji.	11	3	2	4	0		1
7. Ova opština nastavlja da održava javne rasprave u zajednici kako bi prikupila prioritete građana za plan kapitalnih investicija. Ovo uključuje saradnju sa svim MZ širom opštine, urbanim i ruralnim, kao i sa grupama građana i drugim interesnim grupama.	12	6	1	2	0		0
8. Ova opština uvrštava inicijative građana u godišnji plan kapitalnih investicija.	10	8	1	2	0		0
9. Godišnji planovi kapitalnih investicija jasno pokazuju koje su inicijative građana prihvачene, a koje nisu.	4	9	3	5	0		0
10. Ova opština organizuje jednu ili više javnih rasprava da predstavi godišnji budžet javnosti.	14	3	0	3	0		1
11. Moja opština zastupa politiku ili ima usvojen propis po kome je održavanje godišnjih javnih budžetskih rasprava obavezno pre konačnog usvajanja budžeta od strane opštinske uprave.	12	4	1	3	0		1
12. Moja opština zastupa politiku ili ima usvojen propis po kome je održavanje javnih rasprava na nivou zajednice obavezno pre nego što godišnji plan kapitalnih investicija postane deo nacrtu godišnjeg budžeta.	7	6	2	2	1		2
13. Mogu da vam obezbedim dokumenta koja pokazuju da građani, MZ, grupe građana i druge interesne grupe dobijaju šansu da se čuje njihov glas na javnim raspravama i drugim sličnim zborovima.	8	9	1	2	0		0

Upitnik C-2 Upitnik programa CRDA za opštinske zvaničnike Presek rezultata						
	Potpuno se slažem	Slažem se	Ne znam/Bez mišljenja	Ne slažem se	Uopšte se ne slažem	Nije primenjivo
14. Mogu da vam obezbedim dokumentaciju iz 2007. godine i (ako je dostupna) iz 2008. godine koja govori o tekućem budžetu i koja potvrđuje da građani, MZ, grupe građana i druge interesne grupe dobijaju priliku da se čuje njihov glas na javnim raspravama i drugim sličnim javnim informativnim zborovima.	11	6	1	1	1	1
15. Mogu da vam obezbedim dokumentaciju koja jasno pokazuje koliko je građanskih inicijativa i zahteva za finansiranjem ova opština uvrstila u budžet za 2007. godinu.	11	8	0	0	2	0
16. Mogu da vam obezbedim dokumentaciju koja jasno pokazuje koliko je sredstava traženo od ove opštine za finansiranje inicijativa građana u 2008. godini i šta je uvršteno u budžet.	10	8	0	1	2	0

Dok je tim za procenu intervjuisao ljudе na terenu, beogradska firma za marketinška istraživanja, Strategic Marketing, vodila je razgovore sa fokus grupama u ime USAID-a u gradovima širom Srbije. Zadatak Strategic Marketinga je bio da oceni opšte stavove običnih građana, uključujući i mnoge koji su imali direktnе koristi od programa CRDA i SLGRP.²¹ Rezultati ove firme su se poklopili sa nalazima tima za procenu u nekim oblastima, ali ne u svim. Pozitivno je to što su učesnici povoljno govorili o poboljšanjima u sistemima za vodosnabdevanje, školama, putevima, kanalizacionim sistemima, trafo stanicama, telefonskim linijama, opštinskim službama i drugoj lokalnoj infrastrukturi, kao i to što su preneli svoje mišljenje da su se opštinske institucije poboljšale i po kvalitetu i po brzini pružanja lokalnih usluga. Međutim, kada je u pitanju učešće građana, fokus grupe su dale neka vrlo različita mišljenja, uključujući i:

- Obični građani imaju malo uticaja na donošenje odluka i aktivnosti lokalnih uprava;
- Građani generalno neznaјu da se javne budžetske rasprave održavaju (što je malo ublaženo uverenjem da se informacija može dobiti ako se traži); i
- Utisak građana da se javne rasprave o budžetu održavaju samo forme radi, te da građani imaju malo mogućnosti da utiču na te odluke.

4.5.3 Predložene dodatne aktivnosti

Programi CRDA i SLGRP su izgradili solidnu osnovu za dvosmernu komunikaciju između opština i običnih građana, ali neophodni su dodatni naporи да се ovaj proces osnaži. Novonastalim javnim interesnim grupama koje potiču od saveta građana sa programa CRDA, na primer, treba pomoć da bi preživele i napredovale. Tehnička pomoć i obuka po pitanju odgovarajućih uloga, organizacije i funkcionisanja ovih mlađih NVO bi umnogome povećala šanse за uspešnije i efikasnije lobiranje svojih opština kako bi došlo do promena odozdo na gore. Pomoć lokalnim javnim medijima bi takođe dovela do odgovornijeg novinarstva i efikasnijeg praćenja lokalnih problema, pa tako i do daljeg jačanja pritiska na opštinsku upravu da održi transparentnost i osećaj odgovornosti prema svojim biračima.

Na osnovu intervjuja sa opštinskim zvaničnicima, tim je primetio iskrenу posvećenost novim sistemima i procedurama koji su uspostavljeni u okviru programa SLGRP, iako je ovo u nekim slučajevima zamenjeno stavom da oni "znaju najbolje" kada je u pitanju odlučivanje o pružanju osnovnih usluga građanima i odabir prioriteta za finansiranje. Opštinski zvaničnici su takođe ispoljili određen nivo frustracije po pitanju dominantnosti i bezobzirnosti centralne vlasti. Međutim, osnovni sistemi demokratskog učešćа su izgleda uspostavljeni, tako da je samo na gradonačelnicima u Srbiji da nastave da primenjuju i ojačavaju nove sisteme i procedure koje su uspostavljene u okviru programa SLGRP. Ovi koraci су predviđeni u okviru programa Opštinskih aktivnosti za ekonomski razvoj (MEGA), programa druge generacije koji je USAID/Srbija pokrenuo 2006. godine.

4.5.4 Monitoring i evaluacija

Tim za procenu je dobro proučio sistem za monitoring i evaluaciju programa CRDA, nazvan Web-PRS, i zaključio da je on služio svrsi praćenja napretka u implementaciji. Zaista, program

²¹ Istraživanje Strategic Marketinga, Ocena projekata na programu CRDA, februar 2008. godine

je ocenjen kao dovoljno uspešan u ove dve oblasti da ga je USAID od tada upotrebio i u drugim zemljama. Tim nije mogao da pronađe primere u kojima je Web-PRS služio kao alat za donošenje odluka, niti primere da je doveo do nekih značajnih korekcija u implementaciji na polovini programa. Sistemi monitoringa i evaluacije za sva tri programa su detaljno obrađeni u poglavlju 5, u nastavku ovog izveštaja.

5. NALAZI ZA DODATNE OBLASTI INTERESOVANJA

5.1 Monitoring i evaluacija

Merenje rezultata je uvek izazov kod svih aktivnosti razvoja. Kada se definiše pristup monitoringa i evaluacije (M&E) u uslovima post-konfliktne situacije, prepreke su još naglašenije. Tokom perioda koji se ocenjuje, USAID/Beograd je pokrenuo velike, kompleksne projekte sa hiljadama podaktivnosti i višestrukim pokazateljima, i kvantitativnim i kvalitativnim. Sagledavanje programskih rezultata je predstavljalo konstantan problem za sva tri programa zbog dinamičke prirode rada u Srbiji tokom trajanja projekata. Zadovoljavanje zahteva u pogledu izveštavanja o tako značajnim parametrima značilo da svaki implementacioni partner mora da uloži dosta vremena, truda i novca da bi prikupio podatke i da bi demonstrirao uzročne veze.

Pre dolaska, tim je pregledao podatke sa CD-roma kojje je obezbedila Misija i dostupne sekundarne izvore kao što je CEVES. Kada je stigao u Srbiju, tim je započeo vrednovanje M&E metodologije, pokazatelja, prikupljenih podataka za svaki program i korisnost ovih podataka za evaluaciju. Važno je napomenuti da zbog dinamičkog post-konfliktnog radnog okruženja u kojem se ovi razvojni programi sprovode, često tek posle njihovog završetka možemo da identifikujemo i razmotrimo pitanja koja su mogla biti efikasnije odraćena.

5.1.1 Pregled i kritika monitoringa pokazatelja učinka za programe CRDA, SEDP i SLGRP

Ovo poglavlje sarži pregled i kritiku monitoringa pokazatelja učinka za svaki od tri programa.

CRDA

U okviru kompleksnog operativnog konteksta u kome su USAID/Beograd i pet implementacionih partnera radili, ogromna napor je uložen u aktivnosti M&E. U načelu, nalazi tima za procenu pokazuju da:

- Implementacioni partneri su radili u okviru smernica koje je postavio USAID/Beograd i prema definisanom okviru i parametrima koje odredila Misija u konsultacijama sa drugim implementacionim partnerima.
- Trud koji je Misija posvetila aktivnostima monitoringa bio je sveobuhvatan i značio je otvaranje dodatnih kancelarija na terenu. Svaki od 5.000 projekata je posećen više puta kako bi se što je moguće više potvrdila dosledna isporuka i upotreba projekata u okviru ugovorenih uslova od strane korisničkih zajednica, organizacija i pojedinaca. Ovakav rad možda i nadmašuje standarde koji su uspostavljeni na USAID-ovim programima širom sveta.
- USAID i neki implementacioni partneri su potkreplili ostvaren napredak i podacima koje su dobili od nezavisnih firmi koje se bave istraživanjem tržišta i anketiranjem. Te aktivnosti su možda i najkorisniji podaci za evaluaciju programa ove veličine i obima.

Početni pregled pokazatelja programa CRDA pokazuju da su oni:

- Definisani da prate razvojni napredak velikog broja zajednica gde je program CRDA funkcionišao;

- Definisani da sagledaju učinak programa tokom implementacije u realnom vremenu; i
- Definisani da budu logistički laki za primenu kako bi se sačuvali programski resursi namenjeni aktivnostima M&E.

Sveukupno gledajući, i Misija i implementacioni pratneri zaslužuju priznanje za trud i ozbiljnost sa kojom su prišli monitoringu programa.

Ipak, tim je identifikovao nekoliko problema kod merenja pokazatelja, pripisivanja koristi i drugim pitanjima koja su ometala korisnost pokazatelja u evaluaciji programa.

SEDP

Organizacija koja je sprovodila ovaj program uložila je ozbiljan trud da sagleda rezultate programa, oprezno pristupajući sveukupnim rezultatima i održavajući stalni kontakt sa Misijom kako bi potvrdila, usaglasila i proverila pretpostavke koje je iznela prilikom prikazivanja pokazatelja. Ovo je bilo važno zbog brojnih promena u programskom pristupu. Konkretno, predstavnik USAID-a za ovaj program, osoblje i rukovodstvo programa SEDP zaslužuju priznanje za:

- Kreativnost i analitičku strogost pri pokušaju da dođu do tačno pripisanih rezultata programa;
- Uložen poseban trud kako bi se fokusirali na tačno pripisivanje rezultata i na jasnju želju da budu konzervativni po pitanju iznošenja pretpostavki o rezultatima;
- Ulaganje dodatnog truda kako bi direktno pratili učinak firmi sa kojima su radili na osnovu njihove baze podataka, a ne na osnovu čistih pretpostavki po pitanju novih radnih mesta ili ostvarenih prihoda kao rezultata ovog tipa projekta;
- Pokušaj da povežu program i njegove rezultate sa eksternim statističkim podacima da bi dobili podatke iz spoljnog izvora uz pomoć kojih bi procenili rezultate; i
- Razvijanje baze podataka koja je omogućila velike napore na prikupljanju i organizaciji informacija koje su dragocene za sprovođenje ocenjivanja učinka projekta.

Međutim, kao i kod većine programa, u post-evaluacionom periodu se pojavljuju problemi koji dovode u pitanje korisnost pokazatelja, način na koji su oni izračunati, njihovu razumnost, kao i nivo rezultata i njihovo pripisivanje. Ipak, oni obično označe uopštene probleme u monitoringu i evaluaciji u svim razvojnim programima širom sveta. Pokazatelji učinka na programu SEDP deluju bar malo prenaglašeni. Mogući razlozi za ovo prenaglašavanje su:

- Prilikom usaglašavanja pokazatelja, osoblje programa SEDP i osoblje Misije se mučilo oko računanja broja novootvorenih radnih mesta. Međutim, kao što se vidi iz različitih metodologija za brojanje novootvorenih radnih mesta između programa SEDP i CRDA (pa čak i između pet partnerskih organizacija na programu CRDA), ne postoji univerzalno usvojena metodologija za procenu broja novootvorenih radnih mesta ili za stvaranje dohotka u okviru USAID-a. Ovo jednostavno nije problem za Misiju USAID Srbija.

- Nivoi pripisivanja rezultata programa SEDP su pokušaj da se program SEDP ograniči u prisvajanju zasluga za direktni izvoz i otvaranje novih radnih. Međutim, faktor pripisivanja rezultata na nivou firme programa SEDP bio je vrlo subjektivan i obično je bio odgovornost rukovodioca sektora – pojedinca koji je po svoj prilici imao najviše pobuda da podigne nivoe pripisivanja rezultata do maksimuma. U idealnom slučaju, nezavisan posmatrač bi trebalo da računa/nadgleda nivoe pripisivanja rezultata.
- Brojke kojim se izražavaju izvoz i nova radna mesta pripisane programu SEDP izgledaju isuviše velike u odnosu na veličinu samog programa. SEDP je bio relativno skroman program po veličini, obimu i budžetu od oko 14 miliona dolara. Međutim, završni izveštaj predstavlja rezultate na nivou sektora od preko 605 milion dolara izvoza i 88.297 novih radnih mesta. Prema tome, ovi rezultati ukazuju da je (a) svaki milion dolara iz budžeta programa SEDP stvorio preko 43 miliona dolara izvoza i da su (b) svakih 158 dolara iz budžeta programa SEDP stvorila novo radno mesto. Niti je ova brojka realna niti se može dokazati.
- Mnogo je napora učinjeno u okviru programa SEDP i Misije da se program SEDP odvoji od drugih programa koji su pružali pomoć na nivou firme. Ipak, za program SEDP, razlika između pomoći na nivou firme i pomoći na nivou sektora je bar delimično prenaglašena. U nekim slučajevima, kao što je turizam, jasno je da je program SEDP preuzeo obimne aktivnosti na nivou sektora, kao što je rad sa Turističkom organizacijom Srbije, ali u mnogim drugim slučajevima program SEDP je konkretnim firmama direktno obezbedio grantove, povezivanje sa novim tržištima, obuku i druge inpute (na primer, poboljšanje efikasnosti u tekstilnom sektoru). U stvari, mnoge aktivnosti koje je program SEDP radio na nivou sektora se često sprovode na programima koji se vode kao programi koji pružaju pomoć na nivou firme posle osnivanja poslovnih asocijacija (na primer, u okviru programa CRDA, rad na razvoju poljoprivrede organizacije ADF/FI stvorio je marketinške organizacije za velike proizvođače, koje je program podržavao i koje su bile u mogućnosti da marketinški promovišu robu i zastupaju interes članova). Kao takav, tim za procenu se umnogome slaže sa preporukama datim u izveštaju CEVES koje kažu da treba uraditi temeljniju kvantitativnu procenu aktivnosti programa SEDP na nivou firme uz upotrebu podataka iz Registra firmi, ili možda treba uraditi posebna istraživanja na nivou firmi (vidi CEVES izveštaj, Poglavlja III.4.2.1-III.4.2.2).

SLGRP

Kao program, čini se da je SLGRP u značajno boljoj poziciji za sprovođenje post-evalucionih aktivnosti nego programi SEDP ili CRDA. Zadaci i ciljevi implementirani u okviru programa SLGRP bili su mnogo manje kompleksni, široki ili ambiciozni nego oni iz programa CRDA, a rezultatai projekta se lakše verifikuju, pa prema tome i lakše mere. Završni izveštaj sadrži jasne i lako prepoznatljive grupacije opština po fazama i godinama aktivnosti. Takođe, program SLGRP je izgleda napravio najozbiljniji pokušaj od svih partnerskih organizacija da sagleda programske rezultate koristeći objektivne parametre kao na primer da li je opština objavila budžet ili ne. Prema tome, program zaslužuje priznanje za pokušaj omogućavanja ozbiljnije i lakše sprovodljive evaluacije, razvijajući potencijalno dokazatelje programske učinkosti, kao i

za praćenje učinka bar jednog korisnika gde nije bilo aktivnosti, to jest, za praćenje vanprogramskih opština.

Ovim ne želimo da kažemo da su pokušaji monitoringa i evaluacije programa SLGRP bili savršeni. Samo je ograničen broj kontrolnih opština bio praćen, proces izbora kontrolnih opština gde je program funkcionisao nije bio nasumičan i možda je kao rezultat imao prenaglašavanje efekata sprovedenih aktivnosti, zatim mnogi od pokazatelja su možda bili isuviše jednostavni da bi bili informativni, a celokupan proces razvoja je ponekad dvosmisleno povezan sa pokazateljima (na primer, štampanje godišnjeg budžeta ne znači veću transparentnost opštinskog budžetskog procesa ukoliko prosečan građanin ne može da dođe do tog budžeta i ako proces objavljivanja tog budžeta nije institucionalizovan).

Detaljna ocena monitoringa i evaluacije programa CRDA, SEDP i SLGRP se nalazi u aneksu 5.

5.1.2 Ocena učinka Web-PRS-a

Web-PRS je bio ambiciozan pokušaj konsolidovanja i jedinstvenog praćenja projekata pet zasebnih implementacionih partnera na CRDA programu. Sistem je uspeo da se razvije i prilagodi kako bi zadovoljio potrebe koje su se menjale, kao i da obezbedi jednoobraznost kod praćenja krajnje različitih ciljeva, za koje su različiti implementatori koristili različit rečnik. Na primer, cilj projekta KSP organizacije CHF bio je da podstakne rizične preduzetničke aktivnosti, dok je cilj sličnog programa organizacije ACDI/VOCA bio da aktivnosti sive ekonomije prevede u legalne vode. Kompliment originalnim programerima iz organizacije CHF predstavlja to se njihov sistem danas koristi za monitoring i evaluaciju na mnogim USAID-ovim programima širom sveta.

Web-PRS je predstavljao glavni konceptualni i operativni korak unapred u smislu monitoringa i evaluacije učinka. I pored toga, mislimo da Web-PRS nije dostigao svoj pun potencijal kao alat za upravljanje. Možda generalno i najveći problem Web-PRS-a kao sistema je da se on izgleda nije razvijao i menjao u sinhronizaciji sa vizijama upravljaljanja, implementacije, logistike ili evaluacije programa. Usmerenjem samo na prikupljanje informacija i podataka u vezi sa monitoringom, propuštene su prilike da se napravi sledeći korak u pogledu evaluacije, to jest, da se izvedu zaključci, donesu odluke i da se utiče na programske razlike.

Detaljna procena Web-PRS-a je sadržana u aneksu 5.

5.1.3 Preporuke za buduće aktivnosti monitoringa i evaluacije

Ovaj deo izveštaja daje kratak pregled nekoliko zapažanja i preporuka čiji je cilj da informiše USAID/Beograd u pogledu budućih M&E aktivnosti. Prirodno, komentari dati u ovom delu su selektivni; nije u opisu poslova tima za procenu da se bavi detaljima evaluacije tekućih programa i kako ona treba da se odvija, a važno je i napomenuti da su mnoge od ovih preporuka mogle da se daju samo po završetku programa.

Opšta zapažanja

- Problemi u monitoringu. Uvek postoji napetost između idealnog monitoringa i dobre logistike realizacije projekata. U slučaju programa CRDA, veliki trud je uložen u

sprovođenje monitoringa. Ipak, pokazatelji su umnogome bili definisani tako da budu logistički prilagođeni, što je pogodnost koja je možda i bila celishodna s obzirom na kompleksnost pristupa programa CRDA, ali je svakako pogodnost koja može da umanji vrednost pokazatelja kao pravih parametara učinka; u takvim okolnostima, jedino formalnom kvantitativnom evaluacijom se može oceniti efikasnost programa.

- Spoljni podaci. Ovaj resurs je vitalan i važan alat za evaluaciju učinka. U slučaju programa CRDA, istraživanje javnog mnjenja koje je sproveo Strategic Marketing 2007. godine koristi dobro sastavljen upitnik koji je razvijen u saradnji sa osobljem Misije odgovornim za M&E. Podaci prikupljeni ovim istraživanjem mogu da se upotrebe za odgovor na možda najvažnije pitanje evaluacije: kako je program CRDA doprineo ostvarenju USAID-ovih strateških ciljeva zbog kojih je i ugovoren? Podaci istraživanja/ankete ovog tipa su često sadržajniji od vrednosti pokazatelja kad se evaluira napredak programa u odnosu na strateške ciljeve.
- Izbor korisnika. Mehanizmi koji su korišćeni za identifikovanje programske korisnika pružaju informacije korisne za evaluaciju. Takvi podaci nam nisu bili dostupni da bi ih ocenili.
- Funkcija evaluacije. Efikasno sprovođenje evaluacije treba da smesti programske aktivnosti u odgovarajući praktični kontekst i ne treba da bude konfuzno zbog konceptualnog okvira tih aktivnosti. Na primer, program SEDP je bio označen kao program za razvoj sektora – ozloglašeno težak za evaluaciju – a ne kao program pomoći na nivou firme (koji je generalno lakši za evaluaciju). Ali u stvarnosti, mnoge aktivnosti programa SEDP, isključujući možda one u sektoru turizma, bile su slične onim koje bi se sprovodile u okviru programa za pomoć na nivou firme.
- Monitoring protiv evaluacije. Već smo skrenuli pažnju na količinu monitoring podataka koja se prikupi u okviru Web-PRS-a. Ono što nedostaje su podaci i prakse prikupljanja podataka koji su korisni za evaluaciju. Ipak, takvi podaci su važni da se osigura da predstavnici USAID-a zaduženi za program i direktori programa imaju alat kojim efektivno i efikasno mogu da upravljaju zajedničkim programskim aktivnostima.
- Izbor pokazatelja je veoma važan. Implementatori i USAID moraju da identifikuju i drže se direktnog ciljnog korisnika ili glavnih krajnjih korisnika da bi se programi ili komponente programa mogle ubedljivo evaluirati. Ako se ovo ne uradi, onda će to stvarati neprestane probleme i ometaće implementaciju programa i krajnju evaluaciju. Na primer, na programu CRDA najočigledniji direktni ciljni korisnik bila je zajednica, a krajnji korisnici su bili stanovnici te zajednice. Ako se ovo čini razumnim, onda se kod pokazatelja to gubi iz vida dok se smisljavaju kalkulacije koje su relevantnije za merenje uticaja na pojedinca nego uticaja na zajednicu.
- Pojednostavljenje pokazatelja. Ovo pomaže kod merenja, ali preveliko pojednostavljenje može da oteža da se razume programska upotreba resursa. Monitoring i praćenje rezultata programa SLGRP bili su relativno laki za verifikaciju, razumevanje i tumačenje. Međutim, mnogi pokazatelji pratili su isporuku ugovorenih rezultata projekta umesto da mere rezultate razvoja u smislu strateških ciljeva. To jest, pokazatelji programa SLGRP su pratili da li je

budžetsko pismo napisano, a ne koliki je uticaj i nivo znanja građana po pitanju lokalnog budžetskog procesa. Razvojni ciljevi programa SLGRP možda su bolje izmereni nego što su to vreme i troškovi zahtevali: (a) pokrenite sopstvenu firmu; (b) izvadite dozvolu za gradnju; (c) registrujte imovinu; i (d) prinudno realizuj ugovore. Takođe, možda je bilo relevantnije da se odredi da li je moguće da prosečni građanin dobije informacije o lokalnom opštinskom budžetu; ili da li prosečan građanin ima poverenja u sebe i svoju sposobnost da utiče na lokalnu upravu.

- Kalkulacija pokazatelja. Baš kao što je važan sam pokazatelj, važne su i kalkulacije koje se koriste da se on dobije. Nedostatak samostalnosti kod definisanja pokazatelja i izveštavanja o njima, uticaja monitoringa i evaluacije (tj. oslanjanje na implementatore da obave ovu funkciju) obično vodi ka prenaglašavanju vrednosti pokazatelja, a takođe i dosta umanji njihovu uporedivost između različitih vremenskih perioda, različitih implementatora i regionala.

Preporuke

Ovaj deo izveštaja sadrži model za definisanje budućih aktivnosti u oblasti monitoringa i evaluacije za razmatranje od strane USAID/Beograd. Osnovne karakteristike ovog modela uključuju investiranje u infrastrukturu informacionog sistema u celoj Misiji, prebacivanje većeg dela odgovornosti za M&E sa implementatora na nezavisnu evaluacionu organizaciju (ili organizacije) i veću integraciju evaluacije sa drugim važnim programskim komponentama kao što je koncept programa.

Šema i objašnjenje kako bi tako restrukturiran pristup mogao da funkcioniše dat je u aneksu 5. Ovaj koncept bi mogao biti od pomoći kod definisanja budućih programa i mogao bi da pruži dodatni kredibilitet procesima monitoringa i evaluacije. Međutim, ovo poglavlje jednostavno daje jedan koncept koji očigledno treba još puno da se razvija da bi bio po meri programskih potreba Misije u Beogradu.

Na kraju, treba pomenuti da su sva tri programa koja se ocenjuju uložila ogroman napor u aktivnosti monitoringa i evaluacije; veliki deo ovih aktivnosti bio je dobar, blagovremen, odgovarajući i vredan hvale. Tim za procenu je bio veoma impresioniran implementacijom programa, kao i velikim trudom Misije da pažljivo isprati svaki potrošen dolar.

5.2 Međaprogramske sinergije

Programi CRDA i SLGRP su imali jednu misiju, da premoste jaz između građana i lokalnih uprava na seoskom, gradskom i opštinskom nivou. Program SLGRP je takođe pomogao kod pisanja zakona, kao što je podela prihoda između vlade i lokalnih uprava. Program SEDP je imao nezavisnu ekonomsku misiju – strateško podsticanje onih sektora u srpskoj ekonomiji koji obećavaju.

Program CRDA je za “cilj imala promociju učešća građana u i između zajednica kako bi identifikovali zadovoljili najvažnije potrebe ekonomske i socijalne revitalizacije života u zajednici.²²

²² Kooperativni ugovor za program CRDA, broj 169-A-00-01-00124-00, dodatak II, Opis programa, str. 9.

Realizovani manje-više istovremeno, programi CRDA i SLGRP mogu se posmatrati kao dve strane iste medalje, ili, kako to USAID više voli da kaže, dve obale jedne reke povezane mostom. Na programu CRDA, saveti građana (CDC) bili su organizovani kako bi identifikovali lokalne prioritete, pripremili predloge za finansiranje i identifikovali lokalno učešće – sve to uz neposrednu pomoć pet američkih organizacija implementacionih partnera koji su radili u različitim geografskim zonama odgovornosti (AoR). Projekti su bili podeljeni u četiri oblasti: učešće građana, stvaranje dohotka, infrastruktura i zaštita životne sredine, dok je ostatak pokrivaо administrativne troškove implementacionih partnera. Podaci dobijeni iz sistema za monitoring i evaluaciju programa CRDA poznatog kao Web-PRS govore da je na programu realizovano 4.725 projekata od kojih je koristi imalo ukupno 27,5 miliona ljudi (kumulativno) tokom trajanja programa.²³

Na drugoj strani “reke,” američki implementacioni partner organizacija Development Alternatives, Inc. (DAI) imao je zadatku da pomogne lokalnim upravama da “ponovo postanu efikasne, prijemčive i odgovorne prema građanima” uzimajući u obzir veliki pad životnih uslova i sposobnosti da pruže usluge posle dugogodišnjeg aktivnog zanemarivanja od strane centralne vlasti.²⁴ Program SLGRP je upotreboio različite inovativne tehnike kako bi pomogao sve većoj grupaciji opština da poboljšaju pružanje, efikasnost i transparentnost usluga kroz bolje sisteme finansijskog upravljanja i javnih nabavki, kompjuterizaciju, osnivanje modernih opštinskih uslužnih centara koji su usmereni na stranke (CACs) i kroz iniciranje javnih budžetskih rasprava na kojima obični građani mogu da iskažu svoje mišljenje po pitanju lokalnih prioriteta za finansiranje.

Opštinski uslužni centri i javne budžetske rasprave upotpunili su aktivnosti saveta građana na programu CRDA da se podstakne preduzetništvo i poveća učešće građana u radu lokalne uprave. Opštinski uslužni centri su olakšali novim preduzetnicima i MSP koji su dobili grantove da registruju svoje firme i brže počnu da rade. Javne budžetske rasprave omogućile su građanima koji su naučili kako da definišu prioritetne projekte u savetima građana na programu CRDA da pokažu to znanje na opštinskim budžetskim raspravama.

- Programi CRDA i SLGRP takođe su sarađivali u osnivanju Zona unapređenog poslovanja (BID). Ova saradnja je poboljšala izglede na uspeh MSP u BID zonama, smanjila kriminal i ulepšala delove grada koji su rekonstruisani. Proces uspostavljanja BID zona je dopustio građanima da ponovo pokažu veštine koje su stekli u savetima građana. Takođe je omogućio opštinama da pokažu nove veštine upravljanja koje su stekli u radu na programu SLGRP.

Da bi izmerio rezultate i pratio napredak, program SLGRP je razvio Indeks opštinskih kapaciteta (MCI) sa konkretnim pokazateljima koji pokazuju napredak u pet ključnih oblasti – finansijsko upravljanje, opštinski sistemi, komunalna preduzeća, transparentnost i pružanje usluga građanima. Program SLGRP je takođe delovao na zakonodavnom nivou kako bi ubrzao proces donošenja novih zakona koji se tiču decentralizacije fiskalne i funkcionalne vlasti sa centralnog na opštinski nivo. Sve ove aktivnosti na programu SLGRP bili su pokušaji da se poboljša poslovno okruženje za MSP, što je bio važan cilj programa CRDA i CRDA-E.

²³ Smatralo se da jedni te isti pojedinačni korisnici često imaju korist od više projekata.

²⁴ Završni izveštaj programa SLGRP, Development Alternatives, Inc., oktobar 2006. godine

5.3 Naučene lekcije i preporuke

Ovaj deo izveštaja sadrži preporuke za prevazilaženje prepreka u projektima na programima CRDA i SEDP.

5.3.1 Interno restrukturiranje za veću konkurentnost

Prvo, srpska MSP treba da se restrukturišu kako bi postala profitabilnija i kreditno sposobnija, pa tako i da lakše dobiju najbolji oblik finansiranja koji im treba za obrtni kapital i proširenje poslovanja. Srpska MSP su u situaciji da im treba restrukturiranje da bi zadovoljila sve zahtevnije tržišne uslove i postanu konkurenčnija. Pod “restrukturiranjem” mi zapravo mislimo na proces kroz koji sva preduzeća moraju da prođu da bi se prilagodila tržištu koje se stalno menja. U okviru procesa restrukturiranja formulisala bi se strategija za poboljšanje internog i eksternog učinka; definisala bi se rešenja za tri najčešće slabosti većine srpskih MSP: poboljšati i usmeriti poslovne aktivnosti; pronaći bolji pristup finansiranju koje će optimizovati strukturu njihovog kapitala (po osnovu duga i po osnovu akcionog kapitala) i poboljšati tok gotovine i likvidnost.

5.3.2 Poboljšane veštine upravljanja

Drugo, oni moraju da poboljšaju svoje upravljačke veštine, obukom i angažovanjem profesionalnih menadžera da rade u njihovim porodičnim firmama. Većina firmi u nepoljoprivrednim sektorima su porodične firme kojima te porodice i upravljaju, a u proseku su stare od 25 do 30 godina. Ova MSP su se toliko proširila da zahtevaju nove upravljačke sposobnosti kako bi mogla da postanu bolja, da stignu i prestignu konkurenčiju, i da dostignu stepen održivog rasta. Upravljanje većinom porodičnih firmi je sada već prešlo na drugu generaciju. Međutim, još uvek nedostaju veštine profesionalnog upravljanja. Neophodno je poboljšati veštine upravljanja kako bi se osiguralo da srpska MSP budu uspešna i konkurentna.

5.3.3 Inovativni metodi finansiranja

Treće, bolji pristup inovativnim izvorima finansiranja mora da se obezbedi MSP. Pristup finansiranju je najveći problem za većinu MSP u Srbiji. Ova situacija se u budućnosti može razrešiti kroz aktivnosti koje potenciraju izgradnju finansijskih institucija (koje nisu banke), kao i kroz rad sa bankama kako bi se stvorili inovativni pristupi finansiranju mikro i malih firmi.

USAID-ov program DCA može da podrži nove programe kao što su razvoj biznisa i upravljanje u saradnji sa nekom finansijskom institucijom. Mi mislimo da se veliki finansijski jaz koji u Srbiji postoji za mikro, mala i srednja preduzeća može razrešiti kroz inovativne programe za razvoj finansijskog sektora. Ovome smo ukratko posvetili pažnju u poglavljju gde su preporuke.

5.3.4 Pristup izvoznim tržištima

Četvrto, MSP moraju da poboljšaju svoju međunarodnu konkurentnost. Međunarodna konkurentnost srpskih MSP zavisi od povećanja izvoza. Povećanje izvoza je kvantitativan cilj. Međutim, postoje faktori koji ne dopuštaju tako lak pristup stranim izvoznim tržištima. Kapacitet za tehnološke inovacije, stepen specijalizovanosti proizvodnje, kvalitet proizvoda ili vrednost post-prodajnih usluga su sve faktori kojima su se bavili USAID-ovi programi i koji mogu povoljno da utiču na srpski izvoz. Potrebni su projekti da bi se definisao konkurentan položaj srpskih MSP u odnosu na međunarodne razlike u troškovima ili cenama, ili u odnosu na promene tih relativnih parametara. USAID bi mogao da utiče na promene u tom smislu.

5.3.5 Uspostavljanje veza sa strateškim partnerima

Uspostavljanje veza sa strateškim partnerima bi povećalo konkurentnost kroz obezbeđivanje pristupa novim tržištima, novoj tehnologiji i finansiranju zajedničkih investicija, umreženosti i inovacijama.

Program SEDP je već obezbedio pomoć asocijacijama kod uspostavljanja strateških partnerstva kroz različite inicijative, ali i preko agencije SIEPA. Rukovodioci mnogih većih MSP koje je tim intervjuisao žele da ostvare dugoročna partnerstva. Oni su spremni i voljni da sarađuju sa sličnim kompanijama u EU ili SAD kako bi ostvarili svoju želju da se pojave na svetskom tržištu sa svojim proizvodima, deleći rizike, preuzimajući odgovornost, stvarajući resurse ili razvijajući novu stručnu sposobljenost i koristeći priliku da razmenjuju znanja. Ovo bi bila značajna i dugoročna partnerstva koja bi omogućila srpskim MSP, spremnim da se takmiče na stranim tržištima, osnovu za uspeh.

Ova partnerstva bi omogućila srpskim firmama da vrše stalna poboljšanja u upravljanju, plasiraju sredstava na najbolji i najefikasniji način i da povećaju mogućnosti za otvaranje novih radnih mesta, kao i da stvore nov prihod i dohodak za sve interesne grupe. Srpska MSP moraju da do maksimuma podignu svoje sinergije stavljajući na raspolažanje svoja sredstva (resurse, sposobnosti, ekspertizu, bazu klijenata etc.) radi zajedničke koristi obe strane.

Osnovni elementi poslovne strategije u ekonomiji novog znanja se menjaju. Srpska MSP koja posluju na izvoznim tržištima stalno naglašavaju da su voljna da naprave korak ako se stvorи povoljna klima. Umesto da se usmere na fizička sredstva i ekonomiju obima, oni uspešni se oslanjaju na povezanost sa partnerima, domaćim i stranim. Postoje i nevidljivi faktori koji utiču na ovu tvrdnju. Firme sve više moraju da razvijaju i upravljaju kompleksnim ekologijama ili organizacijama oko sebe da bi uspele. Izbor strateških partnera za saradnju sada postaje pitanje života ili smrti za većinu firmi u Srbiji—one su gladne da nauče što više i naprave sledeći korak ako mogu da pronadu pravog partnera (ili mentora).

Konačno, i bez sumnje, uspešna partnerstva bi bila dobra osnova za privlačenje više stranih direktnih investicija u zemlju. Srpskim kompanijama baš treba prilika da se ovo i desi. USAID je u najboljem položaju da osigura uspeh u ovom delu kroz svoje postojeće i buduće projekte.

5.3.6 Poboljšanje poslovnog upravljanja u srpskim MSP

Već smo pominjali da srpska MSP imaju slabosti u velikom broju oblasti kao što su računovodstvo, transparentnost i nedostatak informacija, upravljačke veštine i opšti nedostatak pristupa izvorima finansiranja. Jedan od ključnih elemenata za poboljšanje ekonomske efikasnosti srpskih MSP je poboljšanje njihovog poslovnog upravljanja.

Ovo bi podrazumevalo ceo set veza između rukovodstva kompanije, njenog upravnog odbora (u zavisnosti od njene strukture i pravnog statusa), njenih deoničara i drugih interesnih grupa. Budući da se poslovno upravljanje bavi efikasnim strukturisanjem poslovnih entiteta, od velike je važnosti za učinak ekonomije, naročito tranzacione ekonomije kao što je srpska.

Slabosti u poslovnom sektoru su glavna stavka u ovom izveštaju. Poboljšanje poslovnog sektora će značiti bolji pristup finansiranju za većinu srpskih MSP. Da bi se ovo postiglo, značajan trud bi morao da se uloži u razvijanje dobrog poslovnog okruženja i u efikasno funkcionisanje finansijskog, pravnog i zakonskog okvira.

Sigurnost i stabilnost finansijskog sektora su od najveće važnosti za uspostavljanje bilo kakvog postojanog finansijskog sistema, da bi se izgradilo poverenje investitora i poverenje u tržište. Transparentnost, odgovornost, kao i fer i etičko ponašanje prilikom upravljanja privatnim preduzećem karakterišu "otvorenost." Otvorenost je proizvod dobrih računovodstvenih praksi.

Pominjali smo da zbog slabosti u računovodstvenim praksama, srpske kompanije imaju problema kod pristupanja izvorima finansiranja. Nedostatak pouzdanih računovodstvenih praksi stvara visok nivo percepcije rizika kod banaka i drugih finansijskih institucija. Adekvatna otvorenost će promovisati maksimalno učešće na organizovanom finansijskom tržištu kao i najefikasnije tržišno ponašanje. Važan aspekt transparentnog poslovnog sistema je da ima dobro uspostavljene i međunarodno priznate računovodstvene standarde i praksi nezavisne kontrole.

U slučaju Srbije, poboljšanje poslovnog upravljanja bi moralo da balansira između ekonomskih i socijalnih ciljeva, kao i između ciljeva pojedinca i ciljeva zajednice. Poboljšan upravljački okvir bi mogao da podstakne efikasnu upotrebu resursa i istovremeno da zahteva odgovornost za upravljanje tim resursima. Cilj dobrog poslovnog upravljanja je da u istu ravan postavi interes pojedinaca, korporacija i društva. Podsticaj korporacijama je ostvarenje svojih korporativnih ciljeva i privlačenje investicija. Podsticaj državama je jačanje svojih ekonomija, kao i sprečavanje pronevera i lošeg upravljanja deficitarnim resursima.

USAID je u najboljoj poziciji u Srbiji da ponudi programe u okviru kojih bi se sprovodili sistemski projekti i projekti na nivou firme, kao što su zakonodavne reforme i restrukturiranja, kako bi se poboljšala konkurentnost srpskih firmi u svim sektorima. Na kraju, poboljšanje poslovnog upravljanja će mnogim firmama značiti bolji pristup finansijskim sredstvima.